

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**AS REFORMAS DO ESTADO BRASILEIRO NAS DÉCADAS DE 1980 E
1990: DECLÍNIO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA.**

Por Kátia Keli Alves

Florianópolis, setembro de 2002.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**AS REFORMAS DO ESTADO BRASILEIRO NAS DÉCADAS DE 1980 e 1990:
DECLÍNIO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA.**

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 – Monografia.

Por Kátia Keli Alves

Orientador: Prof^o Wagner Leal Arienti

Área de Pesquisa: Economia Brasileira

Palavras-chaves: 1. Estado Desenvolvimentista
 2. Crise do Estado
 3. Reformas

Florianópolis, setembro de 2002.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 à aluna Kátia Keli Alves na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

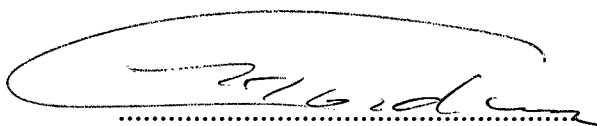
Banca Examinadora:



Prof^o Wagner Leal Arienti
Orientador



Prof^o Laércio Barbosa Pereira
Membro



Prof^o Francisco de Assis Cordeiro
Membro

“Um monarca, ou qualquer governante, gostaria de não ter nenhum outro controle sobre suas ações do que sua própria vontade e, reinaria então, se pudesse, despoticamente, sem ser controlado por nenhum poder”.

**David Ricardo
(Observations on Parliamentary Reform, 1824).**

Dedicatória

Dedico este trabalho à minha família pelo amor, incentivo e suporte ao longo dos anos de estudo; ao Professor Wagner Leal Arienti pelos meses dedicados à minha orientação; ao meu namorado pelo carinho e pela ajuda concedida para a realização deste trabalho; aos amigos pelos momentos que me tornei ausente mas, principalmente a Deus pela presença em todos os momentos da minha vida.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADRO E FIGURAS.....viii

RESUMO.....ix

CAPÍTULO 1: O PROBLEMA.....1

1.1 Introdução.....1

1.2 Formulação do Problema.....2

1.3 Objetivos.....4

1.3.1 Geral.....4

1.3.2 Específicos.....4

1.4 Metodologia.....4

**CAPÍTULO 2: A FORMAÇÃO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA
BRASILEIRO.....6**

2.1 Os projetos de Estado Desenvolvimentista Brasileiro.....7

2.2 Por que o Estado Brasileiro é Caracterizado como Desenvolvimentista?.....24

2.3 O Papel da Administração Pública Burocrática no Estado
Desenvolvimentista Brasileiro.....27

2.4 A Crise Financeira do Estado nos Anos 80.....29

2.5 Crise do Estado no Brasil, Crítica Neoliberal ao Estado
em Crise e Propostas de Reforma.....33

CAPÍTULO 3: AS REFORMAS ADOTADAS PELO ESTADO BRASILEIRO

NOS ANOS OITENTA E INÍCIO DOS ANOS NOVENTA.....37

3.1 A Crise da Dívida e a Fragilização Financeira do Estado Brasileiro.....38

3.2 A Organização das Finanças Públicas: Propostas de Reformas para Vencer a Crise.....45

3.3 As Medidas de Reformas Implantadas na Economia Brasileira no
Final dos Anos Oitenta e Início dos Anos Noventa.....50

CAPÍTULO 4: A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NO GOVERNO

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1994-2002).....57

4.1 O Consenso de Washington e as Reformas Implementadas pelo
Estado Brasileiro entre 1990-1994.....58

4.2 Diagnóstico do Governo Fernando Henrique Cardoso para a Crise do Estado.....62

4.3 Os Aspectos Básicos da Reforma do Estado no Governo Fernando Henrique
Cardoso.....66

4.4 A Reforma do Estado como Forma de Viabilizar o Estado Social-Liberal.....79

CAPÍTULO 5: CONCLUSÃO.....82

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....86

LISTA DE QUADRO E FIGURAS

QUADRO: Mudanças de Estrutura e Mudanças na Forma de Gestão do Estado.....69

FIGURA 1: Delimitação da Área de Atuação do Estado.....72

FIGURA 2: Instituições Resultantes da Reforma do Estado.....75

RESUMO

Procurou-se descrever a formação e evolução do Estado desenvolvimentista brasileiro, a partir de 1930, buscando analisar as mudanças que ocorreram em sua estrutura e papel promovidos pelas reformas implementadas durante os anos oitenta e os anos noventa.

A formação do Estado desenvolvimentista brasileiro tem como marco inicial a transição de uma economia primário-exportadora para um processo de industrialização. Como referência a este fato podemos citar a Revolução de 1930 e a tomada da Presidência da República por Getúlio Vargas.

Os governos desenvolvimentistas de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Ernesto Geisel formularam estratégias de desenvolvimento com o intuito de promover a industrialização por substituição de importações como forma de atingir o desenvolvimento econômico. Coube a cada período presidencial, criar suas próprias estratégias de desenvolvimento.

O aparato estatal para dar viabilidade e sustentação aos projetos desenvolvimentistas foi criado, principalmente, no segundo mandato de Getúlio Vargas (1951-1954), o que propiciou aos demais projetos desenvolvimentistas, uma utilização do aparato estatal criado. Cada estratégia teve seus objetivos, por isso, o aparelho estatal foi crescendo cada vez mais.

Ao longo das estratégias desenvolvimentistas o Estado brasileiro se deparou com restrições quanto aos recursos para seu financiamento, recorrendo ao financiamento através da emissão de moedas e dos empréstimos externos. Desta forma, podemos constatar que o problema financeiro foi uma restrição ao crescimento estatal e à concretização dos projetos desenvolvimentistas.

O endividamento externo foi se intensificando a cada fase do desenvolvimentismo mas, tomou expressividade no governo Geisel com o II PND (1974-1979). Nesse período havia uma grande liquidez no mercado financeiro internacional e o governo Geisel aproveitou este momento para financiar seu projeto desenvolvimentista.

No final dos anos setenta, eclodiu o segundo choque do petróleo e em seguida, ocorreu a elevação das taxas de juros internacionais. A economia brasileira, neste momento, já encontrava limites para dar sustentabilidade ao II PND mas, como forma de prorrogar os

ajustes necessários, recorria aos empréstimos externos. Com a elevação dos juros internacionais o endividamento externo brasileiro assumiu proporções elevadíssimas e, com o aumento nos preços do petróleo, a situação interna também se complicou.

Esses fatores aliados à estatização da dívida pelo setor privado e ao estrangulamento dos fluxos financeiros internacionais incorreram na crise do Estado, no início dos anos oitenta.

Nos anos oitenta e início dos anos noventa o Estado promoveu reformas com o objetivo de superar a crise. Promoveu durante os anos oitenta uma reordenação das finanças públicas e no final dos anos oitenta, adotou algumas medidas de reformas defendidas pelo chamado Consenso de Washington. O objetivo era sanar os problemas decorrentes da crise do Estado.

Em 1994 quando se alcançou a estabilização monetária, foram criadas as bases para a formulação e implementação de uma reforma do Estado, defendida pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e colocada em prática pelo ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) Luiz Carlos Bresser Pereira.

A implementação das reformas do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, tinha o intuito de proporcionar a transição de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial e, assim, atingir o Estado Social- Liberal.

CAPÍTULO 1: O PROBLEMA

1.1 Introdução

A formação do Estado desenvolvimentista brasileiro tem como marco inicial a transição da economia primário exportadora para um processo de industrialização. A Revolução de 1930 e o primeiro governo de Getúlio Vargas pode ser uma referência para esta transição e o início do papel desenvolvimentista do Estado brasileiro

O período que prevaleceu o modelo de Estado desenvolvimentista brasileiro foi marcado pela implementação de diferentes estratégias de desenvolvimento. O caráter uniforme destas estratégias pode ser considerado o apoio do Estado ao modelo de industrialização por substituição de importações, como forma de buscar o desenvolvimento econômico do País.

O Estado desenvolvimentista experimentou, ao longo de suas estratégias de desenvolvimento, restrições quanto aos recursos para seu financiamento, recorrendo nos vários momentos de sua implantação ao financiamento através da emissão de moeda e dos empréstimos externos. Portanto, o problema financeiro foi uma restrição ao crescimento do Estado e para as suas pretensões desenvolvimentistas. A precariedade dos arranjos financeiros foi um dos motivos para a implementação parcial de várias estratégias.

O endividamento externo brasileiro foi mais intenso no governo Ernesto Geisel (1974/79), devido à ambiciosa estratégia de desenvolvimento formulada por este governo. O II PND foi uma tentativa de aproveitar a liquidez no sistema internacional para financiar seus projetos. Como um exemplo do potencial e limite do Estado desenvolvimentista, o endividamento interno e externo financiou, no primeiro momento, a implementação da estratégia de desenvolvimento do II PND mas, no segundo momento, a partir do final da década de 1970, com o aumento das taxas de juros, houve um grande empecilho em terminar a implantação de alguns projetos devido à dificuldade de novos empréstimos e a exigência de pagamento de juros.

Este fato trouxe implicações desastrosas à economia brasileira. A dívida externa do setor público e das empresas estatais atingiu níveis elevadíssimos, que somados à dívida contraída pelo setor privado - transferidos ao Estado através do processo conhecido como estatização da dívida – resultou na chamada “crise da dívida”.

No início dos anos oitenta, quando os fluxos financeiros internacionais foram interrompidos, devido ao pedido de moratória anunciado pelo governo mexicano, o Estado brasileiro enfrentou uma profunda crise financeira. Naquele momento, a fragilidade financeira do Estado brasileiro impunha um limite para seu papel desenvolvimentista. Diferente de outras situações, onde houve apenas uma crise conjuntural, que foi superada com um novo arranjo financeiro, ainda que precário e provisório, a crise era estrutural. Houve a necessidade de redirecionar os esquemas financeiros e, principalmente, o próprio papel do Estado brasileiro.

Neste contexto de crise financeira do Estado brasileiro e de questionamento do seu papel desenvolvimentista, que o presente trabalho propõe estudar as reformas do Estado brasileiro no período de 1980 e 1990.

1.2 Formulação do Problema

O desenvolvimentismo estava baseado na crença de que a industrialização iria superar as barreiras do subdesenvolvimento e promoveria o desenvolvimento da economia brasileira. Essa passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento, via um longo processo de industrialização por substituição de importações, não seria promovido apenas pelas forças de mercado mas, acreditava-se que haveria a necessidade da presença do Estado no apoio e orientação desse processo. O papel desenvolvimentista do Estado é o de participante no processo de industrialização, ora em conjunto com as empresas privadas, como orientador, regulador e apoio aos investimentos privados, ora em complemento à iniciativa privada, como uma forma de investir em setores básicos e criar condições para o avanço da industrialização¹.

Essa noção desenvolvimentista esteve mais clara a partir do segundo governo Vargas. Pode-se afirmar que os governos posteriores formularam projetos alternativos, mas embora de acordo com esta visão desenvolvimentista para o Estado.

¹Para uma melhor compreensão deste comentário, ver Bielschowsky (1988)

Como colocado anteriormente, o crescimento do Estado foi desequilibrado, o que implicou em paralisação de alguns projetos, ajustes para diminuir os efeitos negativos (como inflação e problemas no balanço de pagamentos) e formulação de novos projetos.

Em 1974 o novo Presidente da República, Ernesto Geisel, apresentou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) com o objetivo de dar continuidade ao desenvolvimento do período anterior (Milagre Econômico 1968-1973) e responder ao estrangulamento externo por meio de uma reestruturação do aparelho produtivo (Castro, 1985). A estratégia de desenvolvimento do governo Geisel foi implementada com o financiamento externo, muito mais nesta época do que nas anteriores, devido à alta liquidez no sistema financeiro internacional e às políticas econômicas do governo sendo direcionadas ao apoio à captação destes recursos.

Aliados ao crescimento desequilibrado do Estado e ao crescente endividamento externo contraído pelo setor público, empresas estatais e setor privado, em 1979, houve a eclosão do segundo choque do petróleo o que provocou, desta forma, grandes desequilíbrios na balança comercial brasileira. Após este episódio, a elevação das taxas de juros internacionais representou ao Estado brasileiro uma exorbitante elevação do endividamento externo, pois ao Estado coube o pagamento, além das dívidas contraídas pelas empresas estatais e setor público, a dívida externa contraída pelo setor privado. Dado o agravamento dos problemas internos e externos, combinados no início dos anos oitenta, com o corte dos fluxos financeiros externos, o Estado brasileiro entra em crise.

Perante este quadro de crise do seu papel desenvolvimentista propõe-se analisar as reformas do Estado brasileiro implementadas nas décadas de 1980 e 1990. A questão que se persegue é se as reformas promoveram mudanças nas estruturas do Estado brasileiro capacitando-o para desempenhar suas funções em bases mais sólidas e estáveis, ou se houve uma nova noção de desenvolvimento e de papel do Estado nesse desenvolvimento e, com isto, uma mudança nas estruturas estatais para se adequar a essa nova noção e ao novo contexto.

1.3 Objetivos

1.3.1 Geral

Descrever a formação e evolução do Estado desenvolvimentista brasileiro e analisar as mudanças em sua estrutura e papel promovidos pelas reformas nas décadas de 1980 e 1990.

1.3.2 Específicos

- Descrever a formação do Estado desenvolvimentista brasileiro, a partir das estratégias de desenvolvimento formuladas pelos governos e, apontar o potencial e limites do seu papel desenvolvimentista e seus efeitos para a economia brasileira.
- Descrever as reformas adotadas pelo Estado brasileiro nos anos oitenta e início dos anos noventa, como tentativa de superar a crise do Estado.
- Analisar as mudanças na noção de Estado desenvolvimentista promovido pelas reformas da década de 1980 e 1990.

1.4 Metodologia

Para atingir os objetivos do trabalho realizou-se um levantamento bibliográfico de fontes primárias e secundárias de dados, selecionando livros, periódicos, documentos oficiais do governo além, de outras fontes que continham informações sobre o assunto desenvolvido.

O método utilizado para o desenvolvimento da pesquisa foi o histórico analítico. Em um primeiro momento, procurou-se apresentar a noção de desenvolvimentismo para explicar a formação do Estado desenvolvimentista brasileiro no período de 1930 a 1980. Em um segundo momento, se expõe a crise do Estado desenvolvimentista ocorrida no final dos anos setenta e início dos anos oitenta e as propostas de reforma do Estado para superar estas crises. As reformas promovem mudanças na estrutura estatal e um declínio no papel desenvolvimentista.

No Capítulo 2, procurou-se focar a formação do Estado desenvolvimentista brasileiro, e seus limites, momentos de crise, reformulações de estratégias e reformas das estruturas estatais.

As propostas de reformas realizadas pelo Estado brasileiro durante os anos oitenta e início dos anos noventa para superar a crise do Estado foram descritas no Capítulo 3, enfatizando a organização das finanças públicas durante os anos oitenta e as reformas propostas pelo chamado Consenso de Washington.

No capítulo 4 procurou-se apresentar e analisar a proposta de reforma do Estado brasileiro no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) relacionando sua implementação como forma de superar a crise do Estado brasileiro. Foram utilizados documentos oficiais como Cadernos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) como forma de apresentar o discurso do governo Fernando Henrique Cardoso e, assim, proporcionar uma melhor compreensão dos fatos que influíram no período analisado neste trabalho e, posterior conclusão dos objetivos.

Por fim, no Capítulo 5, temos a conclusão do presente trabalho.

CAPÍTULO 2: A FORMAÇÃO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO

O presente capítulo tem como objetivo analisar a formação do Estado desenvolvimentista brasileiro, tendo como marco inicial a Revolução de 1930 e a tomada da Presidência da República por Getúlio Vargas, o que representou a superação do Estado oligárquico, vinculado aos interesses da economia primário-exportadora. Este episódio implicou em início do processo de industrialização e uma nova fase de desenvolvimento da economia brasileira, com altas taxas de crescimento.

Coube aos governos formular estratégias de desenvolvimento de diferentes concepções, que implicaram na formação paralela de um aparato estatal amplo e uma estrutura industrial diversificada. A criação de um aparato estatal permitiu a viabilização desses projetos.

O Estado desenvolvimentista brasileiro encontrou sérios limites financeiros para a concretização de seus projetos de industrialização, o que por um lado, reduziu a ambição de seus projetos e, por outro, obrigou ao endividamento interno e externo do Estado. A consequência desta trajetória, foi a crise financeira do Estado, iniciada nos anos oitenta.

Para descrever sucintamente esta longa trajetória de formação do Estado desenvolvimentista, este capítulo inclui cinco seções. A primeira seção procura analisar o projeto de Estado desenvolvimentista brasileiro, quando este inicia: no bojo da crise da economia cafeeira, abrindo espaço para um processo de industrialização. A origem do desenvolvimentismo no Brasil está relacionada com o governo Getúlio Vargas, que foi o responsável pela formação do aparato estatal que dará sustentação para a realização de projetos desenvolvimentistas posteriores. O momento de auge do Estado desenvolvimentista foi o período do governo Juscelino Kubitschek, responsável pela instalação da indústria automobilística, de bens de capital, construção naval entre outras. Em meados dos anos setenta, o governo Ernesto Geisel lança o II PND, carregando o lema de Nação-potência, cujo objetivo era superar as deficiências do parque industrial brasileiro nos setores de bens de capital e bens intermediários. A viabilidade deste projeto desenvolvimentista foi possível devido à obtenção de empréstimos externos, o que acarretou num crescente endividamento externo do país. A segunda seção incorre em uma breve análise das características do Estado

desenvolvimentista brasileiro. A terceira seção analisa o papel da administração burocrática na realização dos projetos desenvolvimentistas e como o crescimento do aparato estatal, somados a outros fatores, resulta na crise do Estado no início dos anos oitenta. A quarta seção mostra como o endividamento externo, o papel intervencionista do Estado desenvolvimentista e os desequilíbrios da conjuntura externa foram responsáveis pela crise do Estado, apresentada como uma crise da dívida externa, uma crise fiscal e um processo hiperinflacionário. A quinta e última seção, apresenta a crise do Estado e suas implicações, a crítica neoliberal ao Estado em crise e as propostas de reformas, expressas pelos organismos multilaterais no chamado Consenso de Washington, como forma de superar a crise.

2.1 Os Projetos de Estado Desenvolvimentista Brasileiro

Nesta seção, analisaremos a passagem do centro dinâmico da economia brasileira, que antes de 1930 estava baseado no setor agrário-exportador mas, que após 1930, se transfere para um processo de industrialização fundado na intensa presença do Estado na economia.

Ao longo da seção, procuraremos apresentar que o Estado desenvolvimentista brasileiro em seus períodos de origem com Getúlio Vargas, de auge com Juscelino Kubitschek e crise com Ernesto Geisel, tiveram como epicentro de seus projetos a presença maciça do Estado na promoção dos investimentos, na execução e regulação dos projetos, ora em apoio, ora em complementação à empresa privada. Desta forma, coube ao Estado viabilizar a criação de órgãos e conselhos de regulamentação, banco de investimento e, também, criação de empresas estatais necessárias para dar suporte aos projetos desenvolvimentistas.

Houve problemas de financiamento de projetos desenvolvimentistas ambiciosos. Por várias vezes, os governos tentaram superar estes problemas, no curto prazo, utilizando o recurso de emissão de moeda e do endividamento externo. Por isto, a implementação dos projetos foi parcial. Após um início com grande empolgação, os projetos encontraram seus limites em meio a implementação, o que obrigava a complementação de alguns projetos de investimento e a paralisação de outros. A tentativa de superar estes limites levou, por vezes, a formulação de nova estratégia de investimento com respostas provisórias sobre seus maiores problemas e adiando para um futuro próximo os novos limites. Os projetos do Estado desenvolvimentista devem ser entendidos dentro desta duplicidade: de um lado, orientando o

desenvolvimento da economia brasileira e, de outro, encontrando seus limites e impondo uma série de projetos parcialmente implantados.

2.1.1 A Crise da Economia Cafeeira e a Transição para um Processo de Industrialização

A economia brasileira, nos anos que antecederam 1930, foi sustentada por uma estrutura produtiva voltada para a exportação de produtos primários. Os produtos exportados, em sua maioria: o açúcar, o algodão, a borracha e principalmente o café, garantiam a renda interna e, desta forma, incentivaram o surgimento de indústrias supridoras de bens manufaturados voltados para o mercado interno.

Nesse período, de acordo com Suzigan (1988, p.6) “(...)o crescimento da produção industrial estava atrelado ao desempenho do setor agrícola-exportador. O mercado interno de produtos manufaturados dependia da renda gerada no setor exportador, por sua vez dependente da demanda externa por *staples* brasileiros (...)”. Portanto, o crescimento da indústria nacional estava vinculado à dinâmica do setor agro-exportador.

A divisão internacional do trabalho, justificada pela teoria de David Ricardo² das vantagens comparativas, encontra respaldo na economia brasileira, porque mostra que o país se especializou na produção do bem que possuía maiores vantagens comparativas, ou seja, na produção de bens primários. De acordo com a teoria, a troca de produtos se realizaria no mercado internacional e este mercado supriria o país (no caso, o Brasil) de produtos não confeccionados internamente. Assim, exportávamos produtos primários e importávamos máquinas, equipamentos e bens de consumo de maior valor agregado, com o objetivo de atender o mercado interno. Mas, cabe dizer também, que o setor agro-exportador brasileiro através de uma certa acumulação de capital, favoreceu o crescimento de algumas indústrias produtoras de bens de consumo interno como de tecidos, vestuário, móveis etc.

²Para maiores detalhes ver RICARDO, David. *Princípios de Economia Política e Tributação*. Tradução Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultural, 1996 (Os Economistas).

De acordo com Tavares (1986, p.31) “O que nos interessa assinalar, porém, é o fato de que essa reduzida atividade industrial, juntamente com o setor agrícola de subsistência, eram insuficientes para dar à atividade interna um dinamismo próprio. Assim, o crescimento econômico ficava basicamente atrelado ao comportamento da demanda externa por produtos primários, dando o caráter eminentemente dependente e reflexo de nossas economias”.

Os empresários brasileiros ávidos pelos lucros provenientes da cultura cafeeira e pela disponibilidade dos fatores de produção relativos a esta cultura, aumentavam suas plantações e este procedimento fazia com que a oferta mundial de café superasse a demanda e então, a crise de superprodução se configurava. Temerosos com a queda no preço do café, que resultaria em lucros menores, os cafeicultores na defesa de sua renda decidem reter a produção.

De acordo com Furtado (1979, p.178) “(...) Tudo o de que necessitavam eram recursos financeiros para reter a produção fora do mercado, isto é, para contrair artificialmente a oferta. Os estoques assim formados seriam mobilizados quando o mercado apresentasse mais resistência, vale dizer, quando a renda estivesse a altos níveis nos países importadores, ou serviriam para cobrir deficiências em anos de colheitas más”.

A crise de superprodução abalou os mercados internacionais e fez com que os produtores brasileiros e o país acumulassem perdas. A solução encontrada pelos cafeicultores e pelo governo foi de firmar um convênio para a retenção dos estoques de café, pois somente assim, o produto resgataria seu nível de preços anterior à crise. O Convênio de Taubaté tinha como diretriz uma política de valorização do produto e esta se faria com a intervenção do Estado na compra dos excedentes de café e destruição de parte da produção. Essa atitude do governo se justificaria porque o financiamento desta política se daria via recursos externos.

A política de valorização do produto, de acordo com Furtado (1979, p.190) “(...) Ao garantir preços mínimos de compra, remuneradores para grande maioria dos produtores, estava-se na realidade mantendo o nível de emprego na economia exportadora e, indiretamente, nos setores produtores ligados ao mercado interno (...)”.

Esta política de valorização do produto apenas retardou, mas não solucionou a crise pela qual atravessava o setor agro-exportador cafeeiro. Como os lucros desse setor continuaram atrativos, o resultado foi obtenção de safras cada vez maiores, agravando ainda mais a situação.

Em decorrência da política de valorização do café, durante os anos vinte, a produção cresce demasiadamente. Vejamos,

“(…) A produção de café, em razão dos estímulos artificiais recebidos, cresceu fortemente na segunda metade desse decênio. Entre 1925 e 1929 tal crescimento foi de quase cem por cento, o que revela a enorme quantidade de arbustos plantados no período imediatamente anterior. Enquanto aumenta dessa forma a produção, mantêm-se praticamente estabilizadas as exportações (...)”. (Furtado, 1979, p.181)

No final da década de 1920, a situação do setor cafeeiro é marcada por uma crise de superprodução e por estabilização das exportações. Nesse momento, o Presidente Washington Luís se negava a prestar novos auxílios ao referido setor, que também se encontrava fragilizado devido à crise internacional advinda da Grande Depressão.

A expansão do setor agro-exportador brasileiro deu margem à acumulação de capitais que favoreciam o crescimento de uma indústria nacional. Contudo, a crise do setor agro-exportador cafeeiro e a crise internacional representaram um desvio no desenvolvimento industrial brasileiro que vinha ocorrendo.

“(…) Foi efetivamente nos períodos de expansão das exportações que ocorreu a expansão do capital industrial. É também correto que o capital industrial originou-se de atividades direta e indiretamente relacionadas com o setor exportador (porém, não apenas café); e a crise do café e da Grande Depressão da década de 1930 constituíram-se, de fato, num ponto de inflexão no desenvolvimento industrial brasileiro (...)”. (Suzigan, 1986, p.36-37)

As crises que se abateram sobre a economia brasileira no final dos anos vinte, arruinaram a soberania das oligarquias cafeeiras e, nesse momento crítico de funcionamento da economia primário-exportadora, houve a transição para um novo centro dinâmico, como Furtado caracterizou (1979, capítulo 32), isto é, para a industrialização voltada para o mercado interno.

2.1.2 O Projeto de Estado Desenvolvimentista Idealizado por Getúlio Vargas

No final dos anos 20, o setor cafeeiro se arruinava devido às novas crises de superprodução e também sofria os efeitos da crise mundial de 1929. Internamente, as oligarquias cafeeiras sofriam pressões de diferentes grupos sociais e de oligarquias provenientes de outros estados, que reivindicavam o controle do poder político do Brasil. As queixas, com relação à política governamental de apoio e defesa do setor cafeeiro, surgiam de várias camadas econômicas: camadas médias urbanas, entre elas militares; oligarquias gaúchas produtoras de arroz e charque; oligarquias nortistas e nordestinas produtoras de cacau, fumo e algodão; a burguesia industrial e o operariado. O governo central recebia de todas essas classes pressões para o fim do predomínio das oligarquias cafeeiras. A Revolução de 1930 representou o fim da hegemonia política dos cafeicultores e teve como líder o gaúcho Getúlio Vargas.

No período imediatamente anterior a 1930, como foi comentado na seção anterior, o crescimento industrial foi induzido pelo crescimento da renda interna resultante principalmente da expansão do setor exportador cafeeiro.

“(...) A partir da Primeira Guerra, o Estado começou a estimular deliberadamente o desenvolvimento de algumas indústrias específicas, mas não o desenvolvimento industrial de modo geral. No entanto, os incentivos e subsídios concedidos não eram sistemáticos e nem sempre foram eficazes”. (Suzigan, 1986, p.44)

O início dos anos 1930 se traduz num ponto de inflexão do desenvolvimento industrial brasileiro, caracterizado pela crise do setor agro-exportador cafeeiro, pela crise internacional e pelas políticas econômicas adotadas para combater a crise. Se o período anterior é caracterizado apenas como origem e crescimento da indústria no Brasil, no período a partir de 1930 o capital industrial passa a ser o pólo dinâmico da economia brasileira, caracteriza-se, portanto, como um típico processo de industrialização.

A Revolução de 1930, chefiada por Getúlio Vargas, marca uma nova fase na economia e na política do país, com a formação de uma burocracia estatal imbuída em dar sustentação aos projetos nacionalistas que nortearão o surgimento do Estado desenvolvimentista.

“(...) a nova forma de Estado que emerge em 1930 - definida no plano das relações entre o aparelho econômico e o processo de industrialização, como uma presença específica do Estado na economia (...)”. (Draibe, 1985, p.83)

De acordo com Gouvêa (1994, p.73) “No caso brasileiro, surge a partir de 1930 um Estado com características especiais, que se apresenta como ator e produtor de um projeto de desenvolvimento numa formação social de interesses fragmentados, e que pretende conduzir seus atos através de um padrão populista de relação com a sociedade”.

O Estado que se consolidava a partir de 1930 se autodefinia como:

“(...) Um Estado que pretendia atuar no sistema de produção e também que queria promover a industrialização. E que para fazer tudo isto, era um Estado intervencionista, que não se importava muito se iria usar a via democrática ou a ditadura, as formas racionais de se organizar administrativamente ou adotaria, ao mesmo tempo, regras particularistas e clientelistas (...)” (Gouvêa, 1994, p.82)

A partir de 1930, segundo Bielschowsky (1988), começa a se delinear no Brasil um movimento que pode ser caracterizado como a origem do desenvolvimentismo. O movimento é uma tomada de consciência quanto à problemática da industrialização. Quatro elementos podem caracterizar a origem do desenvolvimentismo. São eles:

- “ - geração de consciência quanto à necessidade da implantação de um setor industrial, capaz de produzir internamente os bens de capital e os insumos necessários à produção de bens finais;
- necessidade de fomentar mecanismos de centralização de recursos financeiros capazes de viabilizar a acumulação industrial pretendida;
- surge a idéia de planejamento econômico para restaurar o quadro de desordem imposto pelas crises internacionais e internas;
- o nacionalismo econômico: visão de que a industrialização só é viável através de um apoio estatal que inclua investimentos diretos em transporte, mineração, energia e indústria de base”. (Bielschowsky, 1988, p.293-294)

As respostas dadas pelo governo Getúlio Vargas às crises pela qual atravessava o Estado brasileiro, implicaram em uma noção de desenvolvimento e intervencionismo estatal que exigia um maior planejamento das políticas econômicas e de apoio à industrialização. Para

dar viabilidade aos seus planos, seria necessário construir um aparato institucional envolvendo agências e órgãos governamentais. Porém, as intenções de Getúlio Vargas podiam estar comprometidas devido a uma fase marcada pelo choque entre duas correntes ideológicas que ameaçavam seu governo. A saída encontrada por Vargas, que não pretendia deixar o governo, foi um Golpe de Estado em 1937. O período do Golpe até o final da Segunda Guerra Mundial (1937 – 1945) ficou conhecido como Estado Novo.

“(...) É somente a partir de 1930, quando se combinam os efeitos da crise econômica internacional com uma revolução política interna que encerra a República Velha (1889-1930) e se abrem as portas ao regime ditatorial do Estado Novo (vigente entre 1937 e 1945), que o Estado passou a assumir ativamente o papel de regulador da economia. É nesse período que se consolida nas elites brasileiras a hegemonia de idéias que passaram a defender o envolvimento do Estado na organização da sociedade e na construção da economia nacional. De tal forma que elites até então predominantemente agrárias e conservadoras posicionam-se em favor de uma política pública cada vez menos coadunada com o *desideratu* liberal e cada vez mais próxima do que, depois dos anos 50, assumiria a forma do chamado projeto desenvolvimentista (...)”. (Fiori, 1995, p.127)

No período a partir de 1930, as políticas econômicas do Estado na defesa dos interesses do setor agro-exportador em crise convergiram, mesmo que indiretamente, para um desenvolvimento industrial. As políticas praticadas pelo governo deram proteção à indústria através de desvalorizações cambiais e restrições não-tarifárias às importações incentivadas pela crise cambial. Desta forma, a industrialização caminhava na substituição de importações de bens de consumo não-duráveis e alguns bens intermediários (Suzigan, 1988).

De acordo com Fiori “Do ponto de vista do seu projeto econômico, Vargas definiu como pedra angular a construção da indústria do aço, ‘problema capital de nossa expansão econômica’. E assinando um grande contrato com a empresa alemã Krupp, pensou vincular o seu projeto industrializante ao rearmamento do Exército (...) Em 1938, Vargas pensou em financiar a industrialização pesada com recursos nacionais, mas não teve formação. Em 1950, fracassou mais uma vez ao buscar o apoio financeiro dos bancos públicos internacionais sem encontrar a receptividade esperada (...)” (1995, p.62-63). Mesmo não obtendo o apoio desejado, o Estado, no governo Getúlio Vargas, começou a investir diretamente em certas

indústrias de bens intermediários, como siderurgia e mineração. A construção da siderúrgica de Volta Redonda foi o marco principal no processo de instalação das indústrias de base.

Com relação ao suporte estatal que permitiria ao Estado intervir na economia e orientar suas políticas para a realização do projeto industrializante, foram criados vários organismos facilitadores de sua ação. Entre eles temos:

- DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), criado em 1938, tinha como função definir, racionalizar e controlar a carreira do funcionalismo público federal;
- SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), criada em 1945, objetivava a regulação da área monetário-creditícia e cambial e era ligada ao Banco do Brasil;
- CEXIM (Carteira de Importação e Exportação do Banco do Brasil), criada em 1941, tinha por objetivo amparar e estimular as exportações e assegurar o controle das importações;
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), criada em 1938, objetivava coordenar os serviços de informação e estudos de natureza estatística, geográfica, geodésica e cartográfica;
- BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), criado no segundo governo de Vargas (1951-1954), tinha por objetivo executar os planos do Programa de Reaparelhamento Econômico e como agente do Tesouro para as operações financeiras.

E ainda, foram criados também, o DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral), Departamento Nacional do Café, Conselho Nacional do Petróleo, Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce.

Com a criação desses organismos, o Estado foi se tornando cada vez maior, seus esforços estavam direcionados às áreas estratégicas do desenvolvimento nacional, que segundo o governo, elevou a capacidade de planejamento, formulação e execução de políticas públicas e de intervenção estatal na economia. Tudo isto se deve às várias medidas de apoio ao processo de industrialização por substituição de importações. Nesse sentido, industrialização e desenvolvimentismo tem como marco inicial a década de 1930 e um dá sustentação ao outro.

Desde seu início o projeto desenvolvimentista apresentou problemas em financiar a formação do aparato estatal e de ampliação de suas ações. Segundo Draibe (1985), para arrecadar as verbas destinadas à formação e reprodução do aparelho estatal, o governo criou impostos, como o Imposto Único sobre combustíveis, lubrificantes, minerais e energia elétrica e fez reformas na arrecadação do Imposto de Renda introduzindo o imposto sobre Lucros Extraordinários. Ainda, de acordo com Draibe (1985, p.125) “(...) As negociações de empréstimos externos, a reforma tributária e o estabelecimento de fundos específicos vinculados aos projetos foram as soluções ensaiadas no período”.³

Em 1950, as urnas demonstraram que o ex-ditador Getúlio Vargas continuava a ser a principal figura política do Brasil e foi eleito com 48,7 % dos votos. Sua intenção diante da economia brasileira era implementar um projeto desenvolvimentista, neste momento, muito mais claro para a elite governamental. No mandato anterior (1930-1945) pode-se dizer que houve a formação das bases do processo industrial e de intervenção estatal. No segundo governo Vargas em 1950, houve a formulação de um projeto desenvolvimentista mais consciente na orientação ao processo de industrialização.

O Plano Nacional do Reaparelhamento Econômico refletia a linha nacionalista e intervencionista de Getúlio Vargas. Sua política econômica simbolizada nesse Plano, era voltada para o fomento da siderurgia, petroquímica, transporte, energia e técnicas agrícolas. Mas, para a viabilização deste Plano, era necessário captar recursos e nesta questão, não existia um consenso entre os desenvolvimentistas que eram favoráveis à penetração do capital estrangeiro e os nacionalistas radicais que eram contrários à entrada de capital estrangeiro no país, defendendo uma via autenticamente brasileira para o desenvolvimento capitalista no Brasil. Getúlio Vargas, tinha maior simpatia por este último grupo, mas quanto ao capital estrangeiro não compartilhava de tamanho radicalismo. E foi em meio a esse quadro conturbado, que o governo Getúlio Vargas criou aquela que pode ser, talvez, considerada a sua maior obra: a Petrobrás. Assim, instituía-se no Brasil, o monopólio estatal na exploração e refino do petróleo, símbolo do desenvolvimentismo estatal.

³Para melhor compreensão deste ponto, ver Draibe (1985)

O projeto desenvolvimentista traçado por Getúlio Vargas entre 1951 e 1954, exigia a ampliação da estrutura econômica estatal, o que significava, de acordo com Draibe (1985, p.213) a “(...) reordenação da forma de inserção, expressão e materialização dos interesses sociais na ossatura e dinâmica estatal”. Nesse período ficou constatado, que o aparelho estatal não estava preparado para suportar o projeto industrializante requerido pelo próprio Estado. Essa questão, segundo Draibe (1985), foi enfrentada, mas não resolvida.

“No período que ora nos ocupa, nem a industrialização se completou, nem o Estado assumiu sua feição “acabada” nos termos do processo de desenvolvimento capitalista que se propunha a conduzir. Sem dúvida, no período Vargas, foram colocadas as questões e as soluções de encaminhamento, antecipando as características atuais do Estado brasileiro, indicadas pelos analistas: a forma e o alto grau de inserção econômica do Estado, a conformação dos interesses sociais no interior do organismo estatal, o modo objetivo de dominação que este assume e expressa (...)”. (Draibe, 1985, p.213)

As dificuldades encontradas para a concretização do projeto desenvolvimentista de Vargas, apresentadas pela ineficácia do aparelho estatal naquele momento, implicaram em uma implementação parcial do mesmo, como comentado acima. Mas, ainda no mandato de Getúlio Vargas, foram tomadas providências para que os problemas fossem sanados.

O projeto nacional desenvolvimentista, com participação direta do Estado na economia, responsável pelo processo de industrialização até final dos anos setenta, tem suas bases no aparato estatal construído a partir dos anos trinta, no governo Getúlio Vargas.

“O estatismo dos anos 30 prolongou-se na ideologia desenvolvimentista dos anos 50, enquanto as instituições construídas pelo Estado corporativo e autoritário da primeira década transformaram-se no corpo institucional do Estado desenvolvimentista que irá comandar a industrialização brasileira entre 1950-1980 (...)”. (Fiori, 1995, p.128)

No período compreendido entre 1930 e 1955, onde basicamente o Estado foi administrado por Getúlio Vargas, estabeleceram-se as pré-condições essenciais, que mais tarde, sustentaram a viabilização e a suposta plenitude do processo de industrialização nas fases posteriores.

2.1.3 A Solidificação do Estado Desenvolvimentista: O Governo de Juscelino Kubitschek

Em janeiro de 1956 Juscelino Kubitschek tomou posse e assumiu a Presidência da República. Estava iniciando com ele, a fase de auge do Estado desenvolvimentista brasileiro.

“De 1956 a 1961 entramos na terceira fase do desenvolvimentismo do pós-guerra, que se caracterizou por dois fatores mais destacados: o aumento da participação direta e indireta do Governo nos investimentos, e a entrada de capital estrangeiro privado e oficial para financiar parcela substancial do investimento em certos setores”. (Tavares, 1986, p.72)

Cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo era o lema de governo de Juscelino Kubitschek. Ao assumir a Presidência da República em 1956, Juscelino lançou um dos maiores instrumentos de planejamento da história do país: o Plano de Metas.

De acordo com Fiori (1995, p.129) “O verdadeiro salto qualitativo da indústria brasileira ocorre entre 1955 e 1960, quando se verifica uma intensa expansão e diferenciação industrial, articulada diretamente pelo Estado e pelo seu primeiro plano global de ação: o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek”. Nessa empreitada, Juscelino contou com o apoio dos militares, da classe média e do empresariado.

“Como se sabe, o Plano selecionou cinco áreas prioritárias, ou seja, energia, transportes, indústrias básicas, alimentação e educação, carreando, porém, a maior parte dos recursos financeiros para as três primeiras. Dividiu as cinco áreas em 30 “metas” subsetoriais e identificou como meta prioritária adicional a construção de Brasília. Ainda que em muitas das metas o êxito tenha sido apenas parcial e que em várias outras tenha havido fracasso, o resultado global é tido por todos os estudiosos do período como impressionante”. (Bielschowsky, 1988, p.467)

O governo de Juscelino Kubitschek aprofundou, através do Plano de Metas, o processo de substituição de importações no Brasil. De acordo com Tavares (1972, p.72) “Neste período teve lugar a instalação de algumas indústrias dinâmicas como a automobilística, de construção naval, de material elétrico pesado e outras indústrias mecânicas

de bens de capital. Expandiram-se também várias indústrias básicas como a siderúrgica, petrolífera, metalúrgica dos não ferrosos, celulose e papel, química pesada etc”.

Vejamos alguns resultados alcançados na expansão da industrialização no governo Juscelino Kubitschek, segundo Bielschowsky (1988).

“(...) a) cerca de 82% da expansão projetada na capacidade de geração de energia elétrica (que era de 3,2 milhões de kw em 1955), ou seja, 1.650 milhões de kw, foram instalados entre 1956 e 1960; b) a expansão planejada na extração de petróleo foi de 6 mil para 100 mil barris diários, e em 1960 já se extraíam 75 mil barris ao dia; c) a capacidade de produção siderúrgica ampliava-se em 650 mil toneladas, atingindo um total de 1.860 mil toneladas em 1960, e a de cimento ampliava-se de 3.600 mil para 4.420 milhões de tonelada, ficando os resultados em ambos os setores em cerca de 60% das metas previstas; e d) a indústria automobilística era implantada, produzindo 133 mil veículos no período (contra 170 mil projetados) e atingindo um índice de nacionalização de cerca de 75% contra a previsão de 50% (carros) e 95% (ônibus e caminhões)”. (Bielschowsky, 1988, p.467)

O sucesso no aprofundamento do processo de industrialização, viabilizado pela ação direta do Estado, advém da entrada do capital estrangeiro no país aliado à dinâmica industrial já existente; dinâmica esta, proveniente dos aparelhos e instrumentos de política e regulação econômica, implantados nos governos de Getúlio Vargas. Como a política de investimento era o ponto central da política de Juscelino, a entrada do capital externo era crucial naquele momento.

“Um elemento crucial do bem sucedido esquema de política econômica do governo Kubitschek foi sua capacidade de unir os interesses objetivos do capital nacional à penetração do capital estrangeiro. No desenho dos novos blocos setoriais de investimento, *comandados pela empresa estrangeira*, oferecia-se ao *capital nacional* uma nova fronteira de acumulação a taxas de lucro elevadas (...) Ao capital estrangeiro, por outro lado, o governo oferecia uma generosa gama de incentivos, isenções, facilidades de importação de equipamentos etc., através dos quais negociava as condições de entrada e associação com o capital nacional, *estabelecendo rigorosamente prazos-limite para os índices de “nacionalização” do produto (...)*”. (Draibe, 1985, p.242-243)

Os problemas mais agudos de financiamento do investimento estatal tiveram solução provisória na emissão de moeda e nos empréstimos estrangeiros, contraídos junto a

bancos europeus e americanos. De acordo com Bielschowsky (1988, p.467) “A política de investimentos constituiu-se, com efeito, no eixo central da política econômica do governo Kubitschek, subordinando a política monetária e cambial, mesmo em meio a uma inflação crescente e a sérias dificuldades no balanço de pagamentos”. A política econômica expansionista trouxe consigo elevados índices de inflação, que em 1961 chegou ao patamar de 47,7%.

“Finalmente, com JK, fez-se a opção definitiva por um padrão de financiamento fortemente dependente do capital estrangeiro e do uso pelo Estado do endividamento interno e externo, ou mesmo da inflação, como forma de *escorar*, uma burguesia empresarial extremamente conservadora, protecionista e antipopular (...)”. (Fiori, 1995, p.70)

No final do governo Kubitschek, alguns entraves ao crescimento econômico que vinham se processando nos anos anteriores, foram detectados: aceleração inflacionária, indisciplina fiscal e deterioração do balanço de pagamentos. Estes fatores colocavam em risco a continuação do processo de industrialização como alternativa de desenvolvimento da economia brasileira.

“O período do governo Kubitschek de acelerado crescimento econômico e de estabilidade política – estabilidade pelos padrões brasileiros, bem entendido -, foi também do auge do desenvolvimentismo no pensamento econômico nacional. Já o período subsequente foi bem diferente. Entre 1961 e o golpe militar de 1964, houve forte instabilidade política, inédita mobilização por reformas sociais, grandes dificuldades monetárias, financeiras e cambiais e, a partir de 1962 (sobretudo em 1963), acentuado declínio nas taxas de crescimento. Ocorreu então na literatura econômica, como reflexo dessa nova conjuntura e da maior politização alcançada pela sociedade brasileira, uma crise do pensamento desenvolvimentista. Isso significa o seguinte: o projeto de industrialização planejada, que vinha orientando de forma cada vez mais intensa o pensamento dos economistas brasileiros, deixava de exercer o poder de núcleo ideológico das propostas e análises econômicas (...)”. (Bielschowsky, 1988, p.474-475)

O projeto desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek representado no Plano de Metas, foi formulado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico que, além de atingir um

patamar de coordenação e controle cuja importância para a implantação do Plano era fundamental, fez com que fosse introduzida uma dinâmica de funcionamento do aparelho estatal, elevando a capacidade e a eficiência da burocracia. (Draibe, 1985). Através deste Conselho, ficou registrada a ampliação da capacidade de planejamento e intervenção do Estado desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek.

2.1.4 II PND: O Surto Industrializante que Marca o Último Fôlego do Estado Desenvolvimentista

Após o período de grande aceleração industrial promovido pelo governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), o Brasil passou por um período de instabilidade econômica e política. O processo de industrialização, acreditado por muitos como a solução para as questões sociais, trouxe, além do crescimento econômico, desemprego e desigualdades sociais. Em 1963, o país se encontrava diante de uma recessão econômica, proveniente das crises monetária e cambial, que vinham tomando forma nos anos anteriores. A solução política encontrada foi um Golpe Militar em 1964.

A recessão que se implantou no país entre 1963-1967 foi dissipada pelas reformas institucionais feitas pelo regime militar em 1964 e pelo novo ciclo de crescimento e mudanças estruturais a partir de 1968. Nesta nova fase de crescimento econômico, o Estado continuou a desempenhar um papel ativo, seja na expansão do mercado interno, seja na promoção de políticas que favoreciam a exportação de produtos manufaturados. (Suzigan, 1988).

Entre 1964-1966, foi elaborado pelos ministros Roberto Campos do Planejamento e Octavio Gouvêa de Bulhões da Fazenda, o PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), cuja intenção era propor uma política de estabilização e de reordenação da economia brasileira, principalmente do sistema financeiro e do setor público.

O período compreendido entre 1967-1973 ficou conhecido como “milagre econômico brasileiro”. Neste período, após as reformas institucionais promovidas pelo PAEG, a política econômica estava direcionada para a promoção de um novo ciclo de crescimento.

De acordo com Suzigan (1988, p.15) “(...)a implementação de políticas macroeconômicas expansionistas, a criação de um sistema de promoção de exportações de manufaturados, o desenvolvimento do sistema financeiro e o subsídio à formação de capital

industrial aceleraram a industrialização (...)”. Essas políticas resultaram em um novo ciclo de crescimento econômico.

Cabe aqui, apresentar alguns resultados obtidos no período do milagre econômico, segundo Serra (1998):

- a indústria manufatureira cresceu 12,7% ao ano;
- os setores mais dinâmicos da indústria foram os bens de consumo duráveis e o de bens de capital, este, no período 1971/73 cresceu na ordem de 39% ao ano;
- houve uma considerável abertura para o exterior, representada, no coeficiente de exportações com relação ao PIB: aumento de 5,4% para 8,6%;
- abertura externa foi facilitada devido ao crescimento das exportações e ao crescente fluxo de financiamento externo;
- a produção agrícola conservou seus níveis modestos;
- a taxa de inflação apresentou uma tendência declinante, com exceção do último biênio do ciclo expansivo.

Durante o ciclo expansivo, além dos pontos positivos citados acima, ocorreram vários desequilíbrios, como: atraso do crescimento da produção de bens de produção (máquinas, equipamentos e bens intermediários); atraso da produção agrícola para o mercado interno e aumento da dívida externa, entre outros. A aceleração do endividamento externo no período ora estudado, se deve

“(...)a convergência de uma situação de grande liquidez internacional com a de um ciclo expansivo interno onde a demanda por crédito em moeda doméstica exercida pelo setor privado crescia a taxas elevadas e onde as características institucionais do sistema financeiro interno faziam com que parcela crescente dessa demanda fosse atendida, independentemente do estado das contas externas, por operações que envolviam a entrada de recursos externos (...)”. (Cruz, 1998, p.73)

Com o fim do “milagre econômico” e do governo Médici, assume a Presidência da República o general Ernesto Geisel, em 1974. O contexto econômico apresentado neste início de 1974 é diferente do período anterior, pois nesta época, além dos problemas econômicos internos, surgem os reflexos negativos do primeiro choque do petróleo na economia internacional.

“Ao contrário do período anterior, o triênio 1974-76 é marcado, antes de tudo, por fortes desequilíbrios do balanço comercial, que apresenta um déficit acumulado de US\$ 10,5 bilhões nos três anos considerados. Este resultado reflete, em primeira instância, as condições adversas observadas no comércio internacional, dada a inflexão verificada nas taxas de crescimento das economias capitalistas avançadas e a quadruplicação do preço do petróleo ocorrida em fins de 1973 (...)”. (Cruz, 1998, P.73)

Mesmo diante da conjuntura apresentada em 1974, de crise econômica internacional, o governo Geisel formulou em seu governo o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), cujo lema de Nação-potência, estava firmado na proposta de superação das deficiências existentes nos setores de bens de capital (máquinas e equipamentos) e bens intermediários (fertilizantes, petroquímica, siderurgia, mineração). O II PND anunciava, desta forma, a vertente desenvolvimentista do novo governo que se instalava, onde, mais uma vez, o Estado teria participação decisiva nessa fase do processo de industrialização. Esse Plano se constituiu por intermediação de dois órgãos estatais de suma importância para a implantação do projeto desenvolvimentista: o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) e o CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial).

O II PND tinha por objetivo,

“(...) levar adiante o desenvolvimento em meio à crise e responder ao estrangulamento externo através da reestruturação do aparelho produtivo. Em suma, diante da crítica situação com que se defrontava a economia em 1974, o governo que acabava de ser empossado negou-se a delegar ao mercado a condução das decisões econômicas. Isto posto, havia que lançar em campo todas as formas e instrumentos direta ou indiretamente comandados pelo Estado (...)”. (Castro, 1985, p.42)

A II PND propunha um crescimento sustentado pela combinação do capital privado nacional, do capital estrangeiro e a participação do Estado através de suas empresas estatais. No que diz respeito às empresas estatais, sintetiza Castro (1985, p.38) “(...) Os gigantescos investimentos, a cargo do sistema Eletrobrás, da Petrobrás, da Siderbrás, da Embratel e de outras empresas públicas eram, a rigor, o sustentáculo do programa. E isto num duplo sentido: por sua função estratégica e pelo fato de que, de suas encomendas, derivam numerosos projetos levados a efeito pelo setor privado (...)”.

O papel do Estado, na viabilização do processo de industrialização, pode ser verificado na atuação do BNDE. Este banco estatal de papel importante na execução do II PND, teve função mestra arrecadando recursos para a viabilização do Plano, segundo o comentário de Dulce Corrêa Monteiro Filha:

“No período do II PND (1974/78), o BNDE voltou a concentrar recursos principalmente em insumos básicos (siderurgia, química e petroquímica, papel e celulose e metalurgia de não ferrosos) e bens de capital, dando-se ênfase ao apoio à empresa privada nacional de acordo com as diretrizes desse Plano. Os recursos do PIS-Pasep tornaram-se a principal fonte e, com a criação da Ibrasa, Fibase e Embramec, sistematizou-se a sua participação acionária nas empresas. Cabe destacar, neste período, a concessão de financiamentos de correção monetária limitada a 20% a.a. que é uma forma de capitalização indireta, demonstrando o grande empenho do governo na montagem de um parque industrial de insumos básicos e de bens de capital”. (Monteiro, 1995, p.153)

O BNDE foi um grande banco público de financiamento do setor privado. De acordo com Monteiro (1995, p.166) “O BNDE, como aparelho de Estado, representou um instrumento de política ativa do governo. Foi agente de mudanças estruturais e articulador poderoso na eliminação de barreiras institucionais e técnicas à mobilidade do capital. Como agente financeiro, sua atuação foi condicionada pelo contexto em que se inseriu: o de um país que se industrializou tardiamente e que possui um sistema de financiamento de longo prazo baseado no crédito onde a atuação do governo é decisiva”.

Em termos de sustentação financeira ao próprio Estado, o governo Ernesto Geisel utilizou grandes volumes de empréstimos externos para financiar os investimentos das empresas estatais e as despesas públicas. Isto foi permitido pelo contexto de alta liquidez no mercado financeiro internacional. O fato que explica o período de grande liquidez no sistema financeiro internacional foi a elevação dos preços do petróleo ocorrida no final de 1973. Nessa época, os bancos internacionais começaram a receber os chamados petrodólares, ou seja, os dólares provenientes das exportações de petróleo dos países da OPEP. O destino tomado pelos petrodólares, foi financiar os projetos desenvolvimentistas nos países da América Latina, entre eles, o II PND.

Um dos problemas de implementação do II PND foi que seus resultados negativos, principalmente o endividamento estatal, apareceram primeiro que os resultados positivos, a ampliação da base industrial.

“Essa crise desenvolveu-se nos anos 80, mas originou-se na ambigüidade estratégica do II PND, dividido entre sua opção desenvolvimentista e sua gestão estabilizadora; entre seu projeto de Nação – potência e seu financiamento externo; entre sua vocação estatista e sua submissão aos pactos e compromissos cartoriais, corporativos e regionais que privatizaram e limitaram a própria possibilidade de modernização e eficácia do Estado. Ambigüidade extremamente visível na forma em que se armou o endividamento das estatais, obedecendo, em um momento, à estratégia de financiamento da *marcha forçada* desenvolvimentista e, logo depois, à política de estabilização, quando operaram como tomadoras de moeda externa com vistas a fechar o balanço de pagamentos (...)”. (Fiori, 1995, p.73).

Portanto, o II PND teve seus sucessos no que tange ao projeto de Nação – potência e seus fracassos ao adotar políticas que levaram à inflação e ao endividamento externo. Como projeto desenvolvimentista, o II PND apresentou o potencial e limites encontrados nos projetos anteriores. De um lado, promoveu o crescimento da economia brasileira orientada pelo Estado; por outro lado, gerou seus próprios limites, o que obrigou a uma redução no crescimento econômico.

2.2 Por que o Estado Brasileiro é Caracterizado como Desenvolvimentista?

De início e para um melhor entendimento do que foi o Estado desenvolvimentista brasileiro, convém tomar como ponto de sustentação ao comentário que será traçado, o conceito de desenvolvimentismo e, o papel desenvolvimentista do Estado, elaborados nos estudos de Ricardo Bielschowsky⁴.

De acordo com Bielschowsky (1988, p.7-8) “(...) Entendemos por desenvolvimentismo, neste trabalho, a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais:

⁴ Para maiores detalhes, consultar Bielschowsky (1988)

a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;

b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através de espontaneidade das forças de mercado, e por isto, é necessário que o Estado a planeje;

c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e

d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente”.

No que consente ao desenvolvimentismo brasileiro, podemos encontrar três correntes de governantes que incorporaram a ideologia desenvolvimentista: Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Ernesto Geisel. Cada um deles traçou estratégias desenvolvimentistas com concepções diferentes, que foram implementadas pelo Estado brasileiro e tinham como objetivo viabilizar um processo de industrialização baseado na substituição de importações. Desta forma, podemos concluir que o projeto desenvolvimentista não foi um plano contínuo, mas sim, um plano elaborado e, desenvolvido diferentemente, por esses governos, a partir de 1930. Da mesma forma, a estrutura do Estado desenvolvimentista se desenvolveu de forma progressiva, mas com momentos de mudanças, inflexões e crises.

“De fato o Estado que emerge no Brasil a partir da Revolução de 30, e se consolida no curso do processo de industrialização, é um Estado que não se limita a garantir a ordem capitalista (quer dizer: manter as condições sociais externas necessárias à produção capitalista), mas que passa a atuar internamente ao sistema de produção para organizar a acumulação, tornando-se ao mesmo tempo promotor e ator da industrialização (...) Mas esse Estado que assim atua já é também um Estado que cria e reproduz uma burocracia dotada de interesses próprios e que se realizam através da ampliação do intervencionismo estatal (...)”. (Martins, 1985, p.33-34)

O Estado desenvolvimentista brasileiro, a partir de 1930, intensificou o processo de industrialização. Nesse novo modelo de desenvolvimento, o Estado atuou como regulador, promotor e produtor do processo industrial e construiu todo um aparato estatal para dar suporte aos seus projetos. Desta forma, o Estado se expandiu e de acordo com Draibe (1985,

p.45) “(...) à medida que o Estado se expandia como um certo aparelho e ampliava sua capacidade de regulação e intervenção sobre áreas cada vez mais abrangentes da vida social e econômica, as suas políticas adquiriam graus de progressiva interpenetração e complementariedade (...)”.

A autonomia estatal se materializou no momento em que, através de seus órgãos, cresceu sua capacidade regulatória e intervencionista. Para Draibe (1985, p.45) “O comando do Estado sobre o avanço do capitalismo se faz sob modalidades de intervenção e regulação econômica e através de uma máquina burocrático-administrativa centralizada e em expansão, abrangendo aspectos cada vez mais amplos da atividade econômica (...)”.

Desta forma, o Estado desenvolvimentista brasileiro pode ser caracterizado como um Estado que se impôs como regulador e promotor do desenvolvimento, criando um aparato estatal constituído por órgãos e aparelhos que defendiam os interesses da burocracia econômica.

“Após quase 50 anos de intervenção pública e crescimento contínuo, constituiu-se, no Brasil, uma economia industrial relativamente integrada pela ação de capitais estatais, associada aos capitais privados nacionais e estrangeiros. No cumprimento de seu papel dentro do velho projeto de desenvolvimento nacional, o Estado criou uma ampla e complexa institucionalidade, que se expandiu e se especializou de forma contínua através de todo o período. Como produtor e coordenador dos grandes blocos de investimento e principal agente de centralização financeira, o Estado brasileiro acabou montado extensas burocracias econômicas, em geral competentes na sua gestão setorial”. (Fiori, 1995, p.131)

Em resumo, o Estado desenvolvimentista brasileiro procurou ao longo de suas diferentes etapas, promover o desenvolvimento de acordo com os projetos e idiossincrasias dos governos. Para isto, implementou vários projetos e programas setoriais e definiu os rumos da industrialização, promovendo a combinação de capitais nacionais, internacionais, empresas estatais e instituições públicas, promovendo investimentos nas áreas de infra-estrutura. A intervenção do Estado na economia se materializou, como apontado por Draibe (1985), na criação do aparato estatal, constituído por órgãos, departamentos e secretarias, cuja responsabilidade estava centrada na viabilização e regulamentação dos projetos econômicos desenvolvimentistas.

2.3 O Papel da Administração Pública Burocrática no Estado Desenvolvimentista Brasileiro

A administração burocrática surgiu no Brasil, em 1936, como organização do aparato estatal com a reforma administrativa implantada por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes, no governo Getúlio Vargas. Nessa época, o Estado desenvolvimentista se encontrava no estágio embrionário, ou seja, estavam sendo criados os primeiros órgãos governamentais e departamentais (burocracia estatal), que mais tarde, favoreceriam a regulamentação e execução dos projetos desenvolvimentistas.

Como vimos, o Estado que procurava intervir no processo de industrialização, precisava se formar como uma organização administrativa para implementar seus novos objetivos.

“(...) era um Estado administrativo que procurava falar a língua racional-legal, com a montagem de aparelhos modernos, com a implantação de carreiras em bases meritocráticas, com a classificação de cargos. Era um Estado que criava uma burocracia, procurando incorporar pessoas da nova classe média urbana, burocracia esta que crescia quantitativamente, na medida em que crescia a pressão em recuperar o tempo perdido (...)”. (Gouvêa, 1994, p.80)

E, juntamente com esse Estado, de acordo com Gouvêa (1994, p.86) “(...) surgiu uma burocracia de carreira nas várias áreas da administração pública, inclusive na área econômica. Neste caso, era um grupo de engenheiros-administradores e mais tarde de economistas, que passaram a ocupar cargos nas Assessorias do Presidente da República, nos diversos conselhos criados no período, e principalmente no próprio Dasp, na Sumoc, no BNDE, na Sudene e principalmente no Banco do Brasil”.

O Estado desenvolvimentista, age na economia, de acordo com Martins (1985), não só como promotor, mas também como ator no processo de industrialização. Sendo assim, com o crescimento das funções do Estado, cresce também a máquina burocrática, responsável em dar viabilidade ao projeto desenvolvimentista.

“Assim, a burocracia brasileira, que mesmo antes de 1930 já carregava uma tradição clientelista de relação com os grupos sociais, tem também um papel especial a desempenhar. Como agente de um

Estado que é produtor, e que, portanto, cria empresas para atuar em competição ou complementariedade com as empresas privadas, a burocracia constrói uma lógica que visa o lucro e políticas gerais ligadas a um projeto de desenvolvimento nacional de sentido estatizante. Como agente de um Estado que é ator, ela cria uma lógica voltada para políticas capazes de enfrentar os conflitos entre os vários grupos com interesses fragmentados (...). Como agente de um Estado populista e clientelista, ela se defende através de solidariedades grupais (...)" (Gouvêa, 1994, p.73)

A administração burocrática ampliava sua capacidade de regulamentação toda vez que se criavam órgãos ou comissões para controlar e defender os interesses econômicos e políticos do Estado desenvolvimentista. A intensificação do processo industrializante, gerou uma elevação nas despesas do aparelho estatal, prejudicando, de certo modo, a realização de políticas econômicas voltadas para a promoção do desenvolvimentismo.

Em fins de 1970, o Estado desenvolvimentista brasileiro entrou em crise financeira, que para Pereira (1997, Caderno 3, p.9) foi desencadeada com o segundo choque do petróleo, mas é uma "(...) crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Crise que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado".

Com a crise do Estado brasileiro, iniciada em fins da década de 70, a crise da administração pública também se consolida:

"A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar, não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais (...). A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As conseqüências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira". (Pereira, 1997, Caderno 3, p.10)

A administração burocrática teve papel relevante na consolidação do Estado desenvolvimentista, contribuindo para sua materialização. Com o Estado em crise, surgem críticas também a seu modo de atuação e apontando para a obsolescência da administração burocrática.

2.4 A Crise Financeira do Estado nos Anos 80

A era desenvolvimentista brasileira, que tem como marco inicial o ano de 1930 e estende-se até o final dos anos 70, foi marcada pelo processo de industrialização e pela formação de uma ampla estrutura estatal. Como comentado em parágrafos anteriores, o Estado desenvolvimentista brasileiro em suas diferentes concepções, tinha por objetivo promover o processo de industrialização baseado na substituição de importações. Para financiar seus projetos, o Estado não conseguiu construir um esquema financeiro amplo e estável. Desta forma, recorreu constantemente a emissão de moeda e empréstimos externos. O resultado destas políticas desencadeou na aceleração da dívida externa e interna e nas altas taxas inflacionárias.

Os mecanismos de que dispôs o Estado para implementar seus projetos desenvolvimentistas, citados acima, levaram-no a uma crise no início dos anos oitenta.

“A crise dos anos 80 teve um caráter didático ao exponenciar os verdadeiros aspectos e dimensões que fizeram a especificidade do *estilo de desenvolvimento* brasileiro. Na verdade, aspectos e dimensões de um pacto social, econômico e político que, em nosso entender, vigorou durante toda a trajetória desenvolvimentista, potencializando simultânea e contraditoriamente as forças propulsoras do crescimento econômico e suas disfunções, responsáveis pela entropia financeira e política que acabou paralisando, nos anos 80 o seu próprio condottiere: o Estado” (Fiori, 1995, p132)

A criação de um amplo aparato estatal, representado pelas comissões, conselhos, agências, superintendências entre outros, mostrou-se necessária para viabilizar o projeto desenvolvimentista. O quadro de funcionários contratados pelo governo foi crescendo na

proporção em que se criavam novas empresas estatais, o que posteriormente, implicou em maiores custos ao Estado.

A criação do aparato estatal aliado à adoção de políticas econômicas, como forma de promover e dar sustentabilidade ao processo de industrialização, seria suficiente para fragilizar financeiramente o Estado, porém, fatores externos contribuíram para tornar mais crítica essa situação.

Os choques do petróleo em 1973 e 1979 e o aumento das taxas de juros internacionais, também em 1979, provocaram desequilíbrios no balanço de pagamentos do país. Os aumentos no preço do petróleo significaram aumento dos gastos com importação, resultando desta forma, em déficits na balança comercial. A elevação das taxas de juros internacionais, implicou num aumento da dívida externa. Esses fatores, em conjunto com os desequilíbrios internos, intensificaram a fragilidade financeira do Estado.

“(...) a crise fiscal-financeira do Estado brasileiro – que marca a agonia do regime militar na primeira metade dos anos oitenta e que se prolonga até os dias de hoje – está estreitamente associada ao passivo acumulado pelo setor público, notadamente àquele decorrente do processo de endividamento externo ocorrido após o golpe militar de 1964. Mais especificamente, a forma assumida pela crise nos anos oitenta está indissolúvelmente ligada ao ciclo endividamento externo/estatização da dívida/transferência de recursos reais ao exterior e às relações entre os setores público e privado estabelecidas nas diversas fases desse ciclo” (Cruz, 1993, p.2)

Enfim, a falta de recursos do próprio Estado para sustentar seus projetos desenvolvimentistas, fez com que este apelasse para soluções provisórias, como a emissão de moeda e o endividamento interno e externo do setor público. As soluções provisórias que foram sendo adotadas para viabilizar financeiramente os projetos de investimento em seu início de implementação, mostraram seus limites e restrições agudas quando a conjuntura internacional reduziu a liquidez e aumentou os juros. A crise financeira do Estado revelou o ponto fraco do projeto desenvolvimentista, a impossibilidade de construir um arranjo financeiro que sustentasse o papel do Estado. Portanto, a crise financeira do Estado foi uma crise do próprio projeto desenvolvimentista.

2.4.1 A Crise da Dívida Externa

A dívida externa brasileira tem como principal elemento o processo pelo qual o Estado ampliou sua participação no estoque da dívida adquirida junto às instituições financeiras e aos bancos privados internacionais.

De acordo com Cruz (1993, p.2-3), “(...) Por uma parte, o endividamento externo precisa ser visto sob uma ótica microeconômica, vale dizer, dos determinantes, que induzem os agentes – empresas privadas e públicas em geral – a contratá-lo. (...) Por outra parte, o endividamento externo deve ser analisado enquanto componente da conta de capitais do balanço de pagamentos e, nessa qualidade, como financiador das transações correntes realizadas pelo país com o resto do mundo ou como gerador de saldos que serão acumulados sob a forma de reservas internacionais (...)”. Ou seja, a análise do endividamento externo deve ser feita pela ótica micro e macroeconômica.

A entrada de capital externo para viabilizar o processo de industrialização no Brasil, remonta os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, mas intensificou-se no período militar, devido à abundância de moedas no euromercado. Desde então, foram adotadas medidas a estimular o ingresso de capitais de empréstimos.

“(..) as políticas cambial, monetária e fiscal foram conduzidas pelos governos militares de forma a garantir, no âmbito microeconômico uma elevada atratividade às operações de empréstimos externos” (Cruz, 1993, p.4).

No âmbito microeconômico, a facilidade de contrair empréstimos no exterior, em grande parte, pelas grandes empresas, foi evidenciada pela falta do sistema financeiro nacional em cumprir um papel de financiador de longo prazo. Esses empréstimos foram contraídos por empresas privadas de diversos ramos da economia, mas principalmente pela indústria de transformação, que teve sua ampliação, em meados dos anos 70, com o II PND.

No âmbito macroeconômico, a captação de recursos externos via empresas estatais, para concretizar os projetos de reestruturação da indústria, fez com que ingressasse no país as divisas necessárias para financiar os déficits existentes nas contas de mercadorias e serviços produtivos.

A entrada de um grande volume de capitais externos contraídos, tanto por empresas estatais quanto privadas, aliados aos choques do petróleo e às elevações das taxas de juros internacionais, levaram o Estado a aumentar o estoque de sua dívida externa junto ao sistema financeiro internacional.

2.4.2 A Hiperinflação

As condições que propiciaram o período de hiperinflação no Brasil foram decorrentes das medidas utilizadas pelo Estado desenvolvimentista na viabilização de seus projetos industrializantes. Como o Estado não tinha mais condições de financiar seus investimentos, isto é, as receitas não forneciam sustentação à implantação dos projetos, o Estado recorreu à emissão de moedas para financiar seus custos. Os choques do petróleo, o choque dos juros internacionais e a suspensão de novos empréstimos junto ao sistema financeiro internacional agravaram ainda mais a situação, que culminaram em 1982 em elevados índices inflacionários.

“Do final da década de 70 até a instalação da Nova República, em março de 1985, a inflação brasileira apresentou dois grandes movimentos. O primeiro grande salto da inflação ocorreu em fins de 1979. O segundo choque do petróleo, a política interna de fixação de “preços realistas” e o simultâneo aumento da frequência dos reajustes salariais de anual para semestral, dobraram a taxa de inflação, que passou de 50 para 100% ao ano. O segundo grande salto da taxa de inflação aconteceu em 1983, impulsionado por uma maxidesvalorização de 30% do cruzeiro em fevereiro. Foi então, alcançado o patamar de 200% ao ano”. (Modiano, 1990, p.347)

De acordo com Fiori (1995, p.138) “A inflação, nesse sentido, possuiu sempre uma dimensão fortemente política na medida em que foi peça essencial na compatibilização dos vários interesses confederados, os verdadeiros responsáveis pelo rumo instável e volátil da política macroeconômica desenvolvimentista (...)”.

As conseqüências do agravamento inflacionário são sentidas quando o financiamento externo desaparece diante das incertezas políticas e econômicas e as receitas fiscais diminuem provenientes da desorganização da atividade econômica. Por fim, torna-se perceptível o

quadro de desorganização e incapacidade operacional do setor público, o que pode indicar a falência financeira do Estado.

2.4.3 A Crise Fiscal

A crise fiscal do Estado traduz-se em um Estado que não conseguia mais se financiar, que se revelou no déficit público, poupança pública negativa, dívida interna e externa em níveis elevados e falta de credibilidade governamental.

Nos anos 80, a falta de crédito internacional, o endividamento externo do Estado, inflação inercial e, planos de estabilização sem sucesso entre outros pontos, refletiram na crise fiscal do Estado brasileiro.

O choque dos juros fez com que o endividamento externo se elevasse muito, pois as dívidas contraídas foram feitas à taxas de juros flutuantes. Desta forma, os novos empréstimos feitos pelo setor público não representavam novos investimentos no setor produtivo mas, eram utilizados para pagar o serviço da dívida externa. Sem condições de investir, o país reduziu o crescimento e a arrecadação do Estado ficou prejudicada. Os gastos maiores que as receitas e a falta de condições de honrar com seus compromissos internos e externos, resultaram em um aumento do déficit público.

Segundo Fiori (1995), a crise fiscal é um componente da crise do Estado, para que o Estado brasileiro recupere seu funcionamento ideal, a crise fiscal terá que ser sanada e, com esse intuito, durante os anos 80 e 90, foram elaboradas propostas de reforma.

2.5 Crise do Estado no Brasil, Crítica Neoliberal ao Estado em Crise e Propostas de Reforma

Nesta seção, abordaremos a gravidade da crise do Estado brasileiro, a crítica neoliberal expressa no Consenso de Washington ao Estado em crise e as propostas de reforma como meio de superação da crise do Estado.

2.5.1 Crise do Estado no Brasil

A crise do Estado brasileiro manifestou-se principalmente nos anos 80 quando ficou evidenciado que o Estado não tinha mais como se sustentar economicamente, financeiramente e administrativamente. Nessa época, o Estado brasileiro sofreu os impactos de uma crise fiscal, de um endividamento externo e do esgotamento de um processo de industrialização baseado na substituição de importações.

Segundo o Caderno 12 do MARE (1998), a crise do Estado se traduz numa crise fiscal, numa crise do modo de intervenção no Estado e numa crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado.

A partir desse contexto, surge a necessidade de reformular o Estado, Fiori (1995, p.159) sugere “(...) Uma reforma, aliás, que já se iniciou com a redemocratização das instituições políticas e sindicais, mas que ainda enfrentará muitas dificuldades, sobretudo, porque diferentemente do pensamento neoliberal, este Estado deveria ser forte sem ser extenso e autoritário como foi o Estado desenvolvimentista”. Desta forma, havia a noção de que o Estado desenvolvimentista estava em crise e havia necessidade de reformas. Na crítica à crise do Estado e na proposição de uma alternativa, o argumento neoliberal ganhou força.

2.5.2 Crítica Neoliberal ao Estado em Crise

A agenda neoliberal diferentemente da agenda desenvolvimentista, defende a intervenção do Estado na economia, apenas para sanar as falhas que o mercado não consegue corrigir, ou seja, de acordo com Erber e Cassiolato “(...) Ao Estado cabe suprir o regime institucional e jurídico que favoreça a ação do mercado. (...) Apenas na presença de graves imperfeições do mercado, a ação do Estado é aceitável, desde que não introduza distorções ainda piores que aquelas derivadas das forças de mercado (...)”. (1997, p.34). Na concepção desenvolvimentista o Estado era intervencionista, atuava não só como promotor, mas também como produtor do processo de industrialização.

Segundo o discurso neoliberal, o Estado entrou em crise devido à sua alta intervenção no plano econômico, resultado de seus projetos desenvolvimentistas. Essa prática acarretou em endividamento externo e, altas taxas inflacionárias. Com a eclosão da crise

durante nos anos 80, a solução apresentada pela visão neoliberal consistiria na adoção de reformas estruturais orientadas para o mercado, além de ajustes fiscais e do balanço de pagamentos.

Segundo as propostas neoliberais, o Estado que se encontrava em crise, devia adotar as reformas sinalizadas pelo Consenso de Washington para a retomada do crescimento econômico. Mas, primeiramente terá que estabilizar sua economia e, recuperar desta forma, a credibilidade perdida, perante o sistema financeiro internacional.

2.5.3 Propostas de Reforma

Os anos 80, foram anos de desaceleração econômica e de planos de estabilização. Também foi um retorno ao regime democrático, que até 1985 era autoritário. Nessa época, o Estado entrou em crise apresentando considerável fragilidade financeira.

As propostas de reformas orientadas para o mercado, segundo o Consenso de Washington - que expressava o consenso dos organismos multilaterais acerca das causas da crise nos países latino-americanos -, seriam as soluções para a crise e a conseqüente retomada do crescimento econômico.

No final dos anos 80, as propostas neoliberais representadas pelo Consenso de Washington, apontavam as causas da crise, que segundo este, seriam a indisciplina fiscal e a excessiva intervenção do Estado na economia. E, para solucionar tais questões, seria necessário o ajuste fiscal com a estabilização da economia, redução da dívida externa e interna e reformas estruturais.

Segundo o Consenso de Washington, a solução para a crise seria a adoção de políticas de estabilização e, principalmente a adoção de medidas orientadas a favorecer a ação do mercado, como: desregulamentação, redução do tamanho do Estado e privatização. Essas medidas, de acordo com o Consenso, favoreceriam uma retomada do crescimento econômico.

No final dos anos oitenta e início dos anos noventa, algumas reformas defendidas pelo Consenso de Washington para a superação da crise nas economias latino-americanas, começaram a ser adotadas, entre elas, abertura comercial e financeira, privatização e planos de estabilização, este último, teve início ainda na metade dos anos oitenta como forma de evitar a

elevação das taxas inflacionárias. Somente em 1994 a estabilização monetária acontece com a implantação do Plano Real.

A partir de 1994, com a estabilização monetária, o governo Fernando Henrique Cardoso formulou, através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), uma ampla reforma das estruturas estatais. Segundo o governo Fernando Henrique Cardoso, o objetivo das reformas era promover uma administração pública gerencial, que viria dar sustentação e viabilidade à criação de um Estado com uma nova orientação, o Estado Social-Liberal.

CAPÍTULO 3: AS REFORMAS ADOTADAS PELO ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS OITENTA E INÍCIO DOS ANOS NOVENTA.

No capítulo anterior, procuramos apresentar a formação do Estado desenvolvimentista brasileiro em suas diferentes fases: nos governos de Getúlio Vargas, de Juscelino Kubitschek e Ernesto Geisel e, a partir desta análise, constatamos que cada período presidencial representou uma estratégia de desenvolvimento econômico e resultou em inflexões na trajetória da economia brasileira. Apesar de suas diferenças, podemos considerar como singular nessas estratégias, o apoio do Estado ao processo de industrialização, como forma de superar o subdesenvolvimento do país.

O Estado desenvolvimentista foi o elemento central do processo, assumindo várias tarefas no processo de desenvolvimento, sendo responsável pela proposição de estratégias, planejamento e coordenação das atividades e execução de projetos de investimento. Contudo, o crescimento econômico obtido durante o período desenvolvimentista, se fez mediante a ampliação do aparelho estatal, associado aos capitais privado nacional e estrangeiro.

Apesar de toda retórica de planejamento estatal, o desenvolvimento da economia brasileira e o crescimento do Estado brasileiro foram desequilibrados. Os resultados positivos e negativos do desenvolvimento brasileiro representaram esta trajetória desequilibrada. No caso do Estado brasileiro, o financiamento do crescimento do aparelho estatal foi um problema recorrente. O desequilíbrio das finanças públicas travou a implementação das estratégias de desenvolvimento e, obrigaram a realização de reformas do setor público na tentativa de superação desse problema. Na década de 1970, quando estava em vigor o II Plano Nacional de Desenvolvimento na gestão de Ernesto Geisel, choques externos abalaram o mercado mundial e repercutiram negativamente sobre a economia nacional. O resultado desse fato foi a necessidade, por parte do governo brasileiro, de implementar reformas para sanar os desequilíbrios das finanças públicas.

Este capítulo procurará apresentar as reformas adotadas pelo Estado brasileiro durante os anos oitenta e início dos anos noventa, como forma de solucionar os problemas do crescimento estatal, surgidos na implementação das estratégias de desenvolvimento das décadas anteriores. A primeira seção, procurará contextualizar a situação econômica do Estado brasileiro no final dos anos setenta e durante os anos oitenta, retratando a questão da dívida

externa sobre as finanças públicas e a busca de soluções para o problema, através dos planos de estabilização. A segunda seção, apresenta as reformulações institucionais das finanças públicas na tentativa de organizar e equilibrar as contas do governo, na intenção de controlar e reduzir o déficit público. E por fim, a terceira seção, aborda que as reformas adotadas não se limitaram à ordenação das finanças públicas, mas avançaram também para uma nova estratégia de desenvolvimento. Esta estratégia, não foi apresentada explicitamente na forma de um documento ou de um plano, como as estratégias anteriores, mas se combina com a visão neoliberal dominante na época e com as recomendações dos organismos multilaterais (FMI, BIRD) expressos no chamado Consenso de Washington. Os planos de estabilização e o surgimento das reformas estruturais liberalizantes, implementadas no início da década de noventa, serão desta forma, apresentadas e analisadas.

3.1 A Crise da Dívida e a Fragilização Financeira do Estado Brasileiro.

Como vimos no capítulo anterior, em meados da década de setenta, o governo Ernesto Geisel implementou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). A intenção era superar as deficiências existentes nos setores de bens de capital (máquinas e equipamentos) e bens intermediários (siderurgia, mineração, petroquímica) e, também, objetivava promover a exportação de produtos industrializados. Na proposição dessa estratégia, a ampliação e aprofundamento da estrutura industrial permitiria no longo prazo, reduzir as fragilidades do balanço de pagamentos da economia brasileira.

Para a realização dessa estratégia de desenvolvimento, a fonte de financiamento foi o crescimento do endividamento externo.

“O governo Geisel (1974-79), ao redefinir as prioridades da economia e do crescimento industrial, desloca o eixo dinâmico da expansão. O consumo e investimentos privados cedem lugar ao investimento do setor público, notadamente das empresas estatais (...). Na verdade, a compatibilização dos dois objetivos – ajuste do balanço de pagamentos e manutenção do crescimento – foi alcançado fundamentalmente pela aceleração do endividamento externo e especificamente por uma expansão mais rápida do endividamento público em moeda estrangeira”. (Belluzzo e Almeida, 1992, p.32).

A abundante liquidez no mercado internacional de créditos favoreceu a adoção desse padrão de financiamento. O governo Ernesto Geisel, para favorecer a tomada de empréstimos externos pelos agentes internos, pôs em prática uma política econômica restritiva.

“(...) As políticas de câmbio, crédito, juros e preços públicos trataram de criar as condições para que os agentes domésticos – públicos e privados – fossem induzidos a preferir as fontes externas de financiamento. Descontadas as oscilações, o sentido mais geral da política econômica do período foi caracterizado pela elevação da taxa real de juros interna, restrições à expansão do crédito doméstico, crescimento da dívida mobiliária e defasagens na desvalorização cambial”. (Belluzzo e Almeida, 1992, p.32-33).

A citação acima deixa implícito que as autoridades econômicas brasileiras consideravam que podiam controlar o endividamento externo através da manipulação dos mecanismos de política econômica. Com referência às empresas estatais, não ocorreram reajustes de preços e tarifas públicas, exceto dos derivados de petróleo, com o objetivo de conter a inflação e forçar a captação de empréstimos externos. A prática desta política, incorreu na “(...) alteração do padrão de financiamento, reduzindo a contribuição das fontes internas às empresas”. (Belluzzo e Almeida, 1992, p.33).

⇒ A política de incentivo à captação de empréstimos externos, como altas taxas de juros, restrições ao crédito entre outras, provocaram desequilíbrios internos. Para solucionar estes problemas, o governo abriu linhas de créditos subsidiados e incentivos creditícios, objetivando conter os desajustes provocados por esta estratégia. Mas, o aumento dos incentivos e subsídios provocaram desequilíbrios das finanças públicas que, somados a uma queda da receita tributária refletida pela redução nos níveis de crescimento econômico e à elevação das taxas inflacionárias, resultaram em um maior endividamento externo como forma de solucionar os problemas provisoriamente.

No final dos anos setenta, mais precisamente em 1979, ocorreu o segundo choque do petróleo. Isto significou ao país um aumento dos gastos com a importação deste produto, o que acarretou déficits na balança comercial. Após este episódio, a economia foi atingida por um novo choque, desta vez, pela elevação das taxas de juros internacionais, decorrentes das mudanças na política monetária americana. Essa elevação dos juros externos significou um

repentino crescimento do endividamento externo brasileiro. A razão para explicar este fato se encontra na captação de empréstimos externos contraídos a taxas de juros flutuantes.

“A crise internacional impôs à economia brasileira um progressivo estrangulamento cambial manifesto, de início, em acentuados desequilíbrios em transações correntes – dados o peso do petróleo na pauta de importações e o volume da dívida contratada a taxas flutuantes – financiados parcialmente por créditos de médio e curto prazos e parcialmente através da queima de reservas internacionais (...)”. (Cruz, 1993, p.11).

O desequilíbrio das finanças públicas em seu esforço desenvolvimentista se apoiava no endividamento externo para dar continuidade ao projeto e, também, como forma de adiamento de soluções mais consistentes. Os choques externos impediram que o endividamento externo fosse uma solução provisória e, por sua vez, transformou-se em problema crucial que impedia a continuidade do crescimento do Estado. Os choques externos tornaram mais agudos os desequilíbrios internos, o que, no início dos anos oitenta, resultou na chamada “crise da dívida”.

De acordo com Baer (1993, p.75-77) “(...) em 1981-1982 os juros internacionais deram um salto de 5 a 7 pontos percentuais em termos reais. Ou seja, de um patamar de 1%-1,5%^{aa} de 1978 a 1980, os juros reais subiram para a faixa de 7%-8%^{aa}. Esses juros passaram a incidir praticamente de imediato sobre um passivo externo do Brasil de US\$ 51 bilhões (...)”. Esse fato sinalizava que o endividamento externo do Estado brasileiro assumiria níveis grandiosos e que viria a comprometer o crescimento econômico do país, caso não fossem adotadas medidas para conter o agravamento da crise.

Além do que já fora citado anteriormente, o que também contribuiu para intensificar a crise pela qual passava o Estado brasileiro, no início dos anos oitenta, foi a estatização da dívida externa brasileira, que de acordo com Cruz (1993, p.02) é o “(...) processo através do qual o Estado ampliou crescentemente sua participação no estoque da dívida contraída junto aos organismos financeiros e aos bancos privados internacionais (...)”.

A estatização da dívida externa teve dois momentos, que segundo Cruz (1993), foram de grande importância para entendermos a crise pela qual passará o Estado brasileiro, durante os anos oitenta. O primeiro, diz respeito ao aumento dos fluxos de empréstimos contraídos primordialmente pelas empresas estatais, no período que entremeia os dois choques

do petróleo. O segundo momento se refere ao período dos choques externos (aumento dos juros internacionais e elevação dos preços do petróleo), onde as empresas estatais ampliaram consideravelmente seu peso no fluxo dos novos empréstimos e o Banco Central assumiu o papel de tomador de empréstimos junto ao sistema financeiro internacional e depositário de passivos em moeda estrangeira pelo setor privado.

“(...) Mas, o que confere especificidade a essa segunda etapa é a transformação do Banco Central em depositário crescente de passivos denominados em moeda estrangeira, seja através da transferência maciça de dívidas velhas, contratadas originalmente pelo setor privado, seja através dos depósitos de projetos oriundos da sistemática de negociação instituída em 1982, após a interrupção das linhas voluntárias de crédito”. (Cruz, 1993, p.07).

Nesse período de crise internacional e nacional, o setor público, encarregado do pagamento da dívida externa do setor privado, se encontrava imobilizado para dar continuidade aos seus planos de desenvolvimento econômico e enfrentar dificuldades para o pagamento de suas contas externas. Desta forma, o governo se viu na obrigação de contrair novos empréstimos para pagar dívidas passadas, deteriorando cada vez mais sua situação financeira futura.

De acordo com Cruz (1993, p. 12) “(...) A explosão dos juros internacionais, a instabilidade cambial do país, o movimento errático da política econômica e a recessão que se iniciou em fins de 1980 explicam o desinteresse das empresas privadas pela contratação de créditos externos. A opção do governo militar, uma vez mais, foi a de utilizar à exaustão as empresas estatais e alguns órgãos públicos da administração direta – inclusive estados e municípios – como veículos de contratação de novos empréstimos externos (...)”. Estes novos empréstimos eram de suma importância para financiar, via entrada na conta capital, os déficits na conta corrente do balanço de pagamentos.

Este quadro conturbado significou não apenas uma crise conjuntural, mas a ruptura no frágil e desequilibrado padrão de financiamento do Estado brasileiro. De uma situação, onde o governo utilizou o endividamento externo como fonte de financiamento da estratégia de desenvolvimento, dentro de uma concepção que a dívida era administrada, houve a mudança para uma situação de crise da dívida externa, que apenas permitiu a finalização de

alguns projetos de investimento, cuja implantação encontrava-se a meio caminho. A estratégia de desenvolvimento do II PND terminou com o início da crise da dívida externa.

A partir desse evento, Baer (1993, p.77) nos alerta para o fato de que “a explicitação da vulnerabilidade financeira externa do Brasil (...) não se deu com a elevação das taxas de juros internacionais. Ela só ocorreu a partir de agosto de 1982, com o corte do financiamento internacional pelos bancos privados uma vez que o México declarou a moratória. A partir deste momento os recursos financeiros internacionais se tornaram extremamente escassos (...)”. Mas, para Belluzzo e Almeida (1992, p.39) “(...) Essa crise tem suas causas imediatas não só na brusca interrupção, em 1982, da oferta voluntária de recursos externos, mas também nas políticas de ajustamento adotadas para sanar o desequilíbrio do balanço de pagamentos, mediante a geração de enormes saldos comerciais”. O que interessa ressaltar neste ponto, é que após a moratória mexicana, os fluxos de capitais para o Brasil se tornaram escassos, revelando, desta forma, uma crescente fragilização financeira do Estado brasileiro.

Na primeira metade dos anos oitenta, a estratégia utilizada pelo governo brasileiro para conter a crise foi de promover uma política fiscal com cortes nos gastos e aumento das receitas. Porém, o corte nas despesas governamentais se refletiria na queda dos investimentos do setor público estatal e conseqüentemente do setor privado, pois ambos se complementavam. Concomitantemente, a queda dos investimentos público e privado resultou em efeitos negativos sobre o PIB.

“(...) A diminuição das taxas de investimento das empresas estatais e do setor privado foram as determinantes da queda real do PIB de 7% no período 1981-1983. Em segundo lugar, esta política de corte dos gastos, pelo seu impacto recessivo, mais a elevação do patamar inflacionário de 100% em 1980 para 150% em 1983 e 220% em 1984, impediu que as autoridades alcançassem algum resultado fiscal efetivo no âmbito das receitas. Apesar da criação de novas taxas e impostos, a receita disponível do governo caiu em valores reais, o que está relacionado com o impacto recessivo (...)”. (Baer, 1993, p.103-104).

Diante da crise pela qual atravessava o Estado brasileiro - em 1982 a economia brasileira ficou praticamente estagnada, o crescimento do PIB foi de apenas 1,1%. O governo brasileiro submeteu sete Cartas de Intenções com Fundo Monetário Internacional (FMI).

A partir dos acordos com o FMI, os esforços do governo brasileiro se intensificaram na obtenção de superávit na balança comercial e na redução das taxas de inflação via redução dos gastos do governo. Em um primeiro momento, os resultados não foram satisfatórios. Somente em 1984, ocorreu uma melhoria nas contas externas e o governo brasileiro pode fazer frente aos credores internacionais, no que tange a uma renegociação da dívida externa.

“(...) O superávit comercial de US\$ 13 bilhões alcançado naquele ano permitiu não só cobrir todos os pagamentos atrasados, mas inclusive recompor o nível de reservas (...). Esta situação cambial mais folgada deixou o governo brasileiro numa posição menos incômoda, já que dispunha de tempo para fechar uma nova negociação e podia dispensar recursos novos dos bancos privados para 1985”. (Baer, 1993, p.90-91).

Em linhas gerais, o período 1981-84, onde a política econômica do Brasil foi regida de conformidade com o Fundo Monetário Internacional, o sucesso alcançado se restringiu à geração de vultosos superávits na balança comercial, porém os ajustes recessivos impostos pela entidade internacional e aplicados à economia brasileira, colaboraram para aumentar os choques internos e intensificaram os efeitos inflacionários, fragilizando, ainda mais, a situação financeira do Estado brasileiro.

“(...) O plano trienal do FMI promoveu um ajustamento recessivo, baseado na redução do investimento público, na aceleração das desvalorizações cambiais, em taxas de juros mais elevadas e na correção de alguns preços domésticos de forma a incentivar as exportações (...). Além disso, apesar da ausência de resposta da taxa de inflação às restrições de demanda nos anos anteriores, nenhuma atenção foi dirigida ao papel exercido pela indexação: os desequilíbrios internos seriam tratados pela imposição de limites ao crescimento nominal do crédito doméstico líquido das autoridades monetárias e aos empréstimos do setor público (...)”. (Carneiro e Modiano, 1990, p.343).

Em 1985, iniciou-se no Brasil a Nova República com a eleição do Presidente Tancredo Neves, colocando assim, fim ao período ditatorial. Mas, devido a um infortúnio, o Presidente eleito não chegou a assumir, falecendo em 21 de abril de 1985, sendo assim, assumiu o Vice-Presidente da República José Sarney.

Na segunda metade dos anos oitenta, a atenção foi voltada para a estabilização de preços. Os desequilíbrios das estratégias de desenvolvimento das décadas anteriores impuseram uma situação onde se fazia necessária maior atenção para a estabilização de preços, pois somente após, garantida uma certa estabilidade, seria proposta ao país uma nova estratégia de desenvolvimento.

Com o objetivo de alcançar a estabilidade econômica, entre 1986 e 1989 três planos de estabilização foram adotados: o Plano Cruzado, Plano Bresser e o Plano Verão, cada qual com suas particularidades, mas com um único objetivo: reduzir as altas taxas de inflação.

“(...) A inflação, que havia se elevado nos anos 70, fugiu ao controle na segunda metade dos anos 80, alimentada por um vultoso déficit público e sustentada por sofisticados mecanismos de indexação. O Plano Cruzado procurou controlá-la mediante congelamento de preços, mas fracassou em pouco tempo devido à permanência do enorme déficit público, ao aumento excessivo da base monetária e a uma queda de 8% da produção agrícola. Outros congelamentos de preços, em 1987 e 1989, não tiveram melhor sorte, pois os fundamentos econômicos continuaram a se deteriorar”. (Pinheiro e Giambiagi, 2000, p.18).

Em linhas gerais, os Planos de combate à inflação, realizados durante a segunda metade dos anos oitenta não obtiveram o sucesso esperado, o que retardou a implantação de uma nova estratégia de desenvolvimento.

Ao final da década de oitenta, o Estado brasileiro ainda não tinha superado seus problemas financeiros. De acordo com Pereira (1992, p.119) “(...) para superar essa crise econômica, além da redução do fardo da dívida externa e da superação da crise fiscal, é preciso encontrar um novo padrão de acumulação de capital ou, em outras palavras, um novo esquema de financiamento de investimentos no Brasil”.

De acordo com Oliveira e Biasoto Jr. (1986, p.172) “(...) o equacionamento da dívida interna e externa – que não será obtido apenas através de cortes dos gastos ativos governamentais, embora não devam ser descartados onde e quando necessários – terá o poder de recompor a capacidade de financiamento do setor público e assegurar o crescimento equilibrado do país e o projeto da Nova República (...)”. Para retomar o crescimento, o déficit público deve ser equacionado e novas propostas de política econômica precisam ser analisadas. O fracasso dos Planos de estabilização partiu da dificuldade de criar condições

melhores e mais estáveis para dois desequilíbrios financeiros: das contas externas e das contas públicas.

3.2 A Organização das Finanças Públicas: Propostas de Reformas para Vencer a Crise.

Na seção anterior, vimos como o Estado brasileiro se tornou vulnerável diante das crises externas (choques do petróleo, elevação das taxas de juros internacionais e estrangulamento, por parte do sistema financeiro internacional, em conceder novos empréstimos ao país devido ao nível elevado de nossa dívida externa) e estas, provocaram uma insustentável crise interna (com elevação das taxas de juros interna, aumentando a dívida interna do setor público e, altas taxas de inflação).

“(...) Nesse caso, a dívida externa torna-se um dos motivos básicos da crise, mesmo quando o país está produzindo um superávit comercial. Os juros pagos sobre a dívida externa pública tornam-se uma causa básica do déficit público. À medida que não se consegue mais financiar o déficit público por meio do aumento da dívida externa, passa-se a financiá-lo pelo aumento da dívida interna ou pela emissão de moeda. A crise fiscal e a inflação são, obviamente, os resultados dessa situação”. (Pereira, 1992, p.95).

A crise da dívida externa implicou em desequilíbrios nas finanças públicas. A crise do Estado reflete estes desequilíbrios. De acordo com Gouvêa (1994, p.170-171) “A crise se centrava também num total desarranjo das contas públicas, fruto de um grande número de manipulações contábeis que tinham como resultado o descontrole sobre os gastos, com efeitos no crescimento da inflação. Por mais extraordinário que pareça, a inflação passou, a partir de um determinado momento, a financiar os próprios gastos públicos, colocando o Governo no papel de um de seus “sócios” mais poderosos (...)”. Para sanar a crise pela qual atravessava o Estado brasileiro, era necessário primeiramente promover um reordenamento das finanças públicas.

Vejamos as principais medidas de reforma do Estado brasileiro implementadas ao longo dos anos oitenta. Como referência, nos utilizaremos com maior intensidade do trabalho realizado por Gilda Portugal Gouvêa (1994).

Segundo Gouvêa (1994) a tomada de consciência da necessidade de um reordenamento das finanças públicas, iniciou-se em 1982, com a grande maioria dos implementadores da política econômica e alguns analistas de oposição. O primeiro passo a ser dado nesse reordenamento, era definir o que era o setor público e como caminhavam as contas públicas, assuntos estes, que a grande maioria dos burocratas do governo não tinham conhecimento.

“(...) este primitivismo institucional se caracterizava não só pela falta de instrumentos de controle dentro do Governo, como também pela falta de controle por parte da sociedade. Tomaram consciência de que esta situação dava ao Ministro da Fazenda, um enorme poder, pois o sistema de decisão (ou a falta de um) o tornava o centro das pressões. Esta questão, que antes de 1964 fazia parte integrante dos discursos e do posicionamento das elites burocráticas do setor público, havia sido sepultada pela centralização autoritária do regime militar, e agora renascia junto com a crise do Estado”. (Gouvêa, 1994, p.196).

Para agravar ainda mais a situação institucional na qual estavam inseridas as finanças públicas, vale lembrar que as principais instituições de finanças públicas eram o Banco do Brasil, Banco Central e o Tesouro Nacional e estes funcionavam na prática, segundo Gouvêa, como um único caixa.

Os burocratas do governo, a partir dos anos oitenta, analisando a situação e percebendo a necessidade de um ajuste na economia brasileira, verificaram que seriam necessárias medidas para uma reorganização das finanças públicas. Na defesa desse ideário, encontramos o Secretário Geral do Ministério da Fazenda Dr. Mailson Ferreira da Nóbrega e o então Ministro da Fazenda Ernane Galvêas, que defendia a redução do déficit público através do corte nos gastos correntes e, também, a redução dos investimentos públicos no âmbito federal, estadual e municipal e nas empresas estatais.

Com o intuito de resolver as deficiências encontradas nas finanças públicas, e para planejar um redirecionamento das políticas econômicas objetivando combater o déficit público, foi criada uma Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, coordenada pelo Secretário Geral do Ministério da Fazenda, Dr. Mailson F. da Nóbrega e, em cujo Comitê Supervisor, constavam autoridades do Banco Central, Banco do Brasil e Secretaria do Planejamento da Presidência da República, além de 106 técnicos dessas entidades governamentais.

Para facilitar os trabalhos, esta Comissão de dividiu em grupos. Vejamos como ficou definida a missão de cada grupo, de acordo com Gouvêa (1994).

“(...) O Grupo de Trabalho 1 (GT1) ficou encarregado do diagnóstico e das propostas referentes à dívida pública mobiliária da União. O Grupo de Trabalho 2 (GT2), do diagnóstico e propostas sobre a compra de produtos agrícolas e programas oficiais de crédito. O Grupo de Trabalho 3 (GT3), dos assuntos referentes às relações institucionais entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil. E, finalmente, o Grupo de Trabalho 4 (GT4), que deveria elaborar a proposta sobre a reformulação administrativa da Comissão de Programação Financeira do Ministério da Fazenda (...)”. (Gouvêa,1994, p.206).

Ao término de suas análises, os relatórios dos Grupos de Trabalho, identificaram o funcionamento do aparato institucional encarregado das finanças públicas. Em resumo, veremos a conclusão de cada um desses Grupos.

O Grupo de Trabalho 1 encontrou irregularidades na condução da dívida pública, desde o ano de 1967, mas o fato curioso estava que em 1971, na gestão do ministro Delfim Neto, de acordo com Gouvêa (1994, p.207) “(...) uma Lei Complementar (a de número 12), permitiu emissões de títulos pelo Executivo sem apreciação legislativa, colocando nas mãos dos ministros da área econômica, do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional toda a responsabilidade sobre as decisões que envolvessem o endividamento público no país. O relatório destacava que, a partir desta data, o Banco Central, como administrador da dívida pública, ficou encarregado de todas as ofertas públicas de títulos, bem como cabia a ele proceder ao resgate e ao pagamento de juros, determinando o montante de cada emissão (...)”.

Para superar essa irregularidade, o Grupo de Trabalho 1, propôs:

“(...)transferir a gestão da dívida mobiliária interna para o Ministério da Fazenda, junto à Comissão de Programação Financeira, ficando os serviços de execução com o Banco Central e o Banco do Brasil. Quanto às emissões de títulos do Tesouro Nacional, elas só poderiam ocorrer para: efetuar o giro da dívida independentemente de autorização legislativa; financiar déficits orçamentários, até o limite autorizado pelo Congresso Nacional etc. (Gouvêa,1994, p.208).

Com relação ao relatório do Grupo de Trabalho 2, este mostrava a situação dos Programas Oficiais de Fomento, em grande parte assumidos pelo Banco Central. Após diagnosticar os problemas, este Grupo propôs uma sistemática de funcionamento que recomendava uma ampliação dos controles sobre os gastos e, também, que deveria-se elencar os projetos de acordo com as prioridades.

O Grupo de Trabalho 3 ficou encarregado de tratar do relacionamento institucional entre Tesouro, Banco Central e Banco do Brasil. Em seu diagnóstico, apresentou como se encontrava o setor público nacional, nos seus aspectos institucionais e estruturais.

“(...) Ele começava atacando o ponto que consideravam crucial para poder falar-se num novo desenho institucional das finanças públicas: a unificação monetária. E terminava destacando os dois principais obstáculos para que este novo desenho se implantasse: a função de fomento desempenhada pelo Banco Central e a Conta Movimento (...)”. (Gouvêa, 1994, p.212).

De acordo com o relatório do GT3, o objetivo era cortar despesas para que pudesse ser feito o ajuste econômico necessário naquele momento de reduzido financiamento externo.

O relatório do Grupo de Trabalho 4 foi o menos interessado em cumprir com a sua missão, cuja tarefa era propor uma reformulação administrativa da Comissão de Programação Financeira do Ministério da Fazenda.

O grande objetivo desses Grupos de Trabalho era deixar transparecer a real situação das finanças públicas brasileira, para que se pudesse tomar providências cabíveis com o momento pela qual atravessava a economia brasileira. Segundo Gouvêa, dois pontos centrais foram destacados pelo relatório da Comissão para orientar as finanças públicas a partir de então. São eles a universalidade e a unicidade orçamentária.

“(...) A universalidade garantiria a incorporação no orçamento aprovado pelo Congresso Nacional de todas as receitas e todas as despesas a cargo do Tesouro Nacional, incluindo as operações de crédito externo e interno em que a União aparece como tomadora além dos respectivos programas assim financiados. A unicidade garantiria a existência de um orçamento único, com uma caixa única, que registraria as receitas e as despesas que constituiriam um grande fundo comum (...)”. (Gouvêa, 1994, p.218).

Além dos pontos citados acima, outros foram destacados no relatório final da Comissão, como manter os gastos governamentais transparentes para facilitar uma melhor alocação dos recursos disponíveis. O relatório também indica, em seu conteúdo, o novo papel a ser desempenhado pelas instituições envolvidas:

“(...) O Banco Central não estaria mais envolvido no levantamento de recursos ou emissão de moeda para cobrir possíveis dificuldades financeiras da União. O Banco do Brasil não seria mais o depositário das reservas voluntárias dos bancos e, principalmente, não receberia automaticamente recursos para suprir os seus desequilíbrios de caixa. (...) A Comissão sugeria, finalmente, que o Conselho Monetário Nacional, se concentrasse nas atividades de integração da política fiscal, monetária e cambial com os objetivos da política econômica do país; nas de controle e dimensionamento da expansão do crédito de acordo com os interesses nacionais; e, finalmente, que fixasse as diretrizes para um sadio desenvolvimento dos mercados financeiros e de capitais (...)”. (Gouvêa, 1994, p.220-221).

Além das instituições relatadas na citação acima, o relatório refere-se também, ao Tesouro Nacional indicando suas principais funções, que de acordo com Gouvêa (1994, p.221-222) se resumiam em “(...) reformular o orçamento da União, incluindo nele todos os recursos e dispêndios; centralizar no Banco Central as disponibilidades do Tesouro Nacional; integrar no Ministério da Fazenda, a administração da dívida pública mobiliária interna, permanecendo o Banco Central como agente do Tesouro Nacional para a colocação primária dos títulos e execução dos demais serviços da dívida (...)”. Além destas funções, caberia ainda ao Tesouro Nacional criar o Comitê da Dívida Pública para auxiliar na formação da política da dívida pública.

As mudanças propostas na esfera do Banco Central resumem-se em:

“(...) extinguir o orçamento monetário e instituir novo modelo de programação monetária; retirar do Banco do Brasil e colocar no Banco Central atividades que lhe eram típicas, tais como a função de caixa do Tesouro Nacional; (...) eliminar as funções de fomento do Banco Central e a possibilidade de utilização dos recolhimentos compulsórios para ações de fomento”. (Gouvêa, 1994, p.222).

Finalmente, o relatório da Comissão para o reordenamento das finanças públicas, teve por meta principal redirecionar os papéis a serem desempenhados pelas instituições públicas, para que estas pudessem oferecer maior transparência em suas contas, e assim, favorecer um desempenho positivo das políticas econômicas praticadas pelo setor público, buscando, por fim, o equacionamento do déficit público, pois este era o responsável, segundo o governo, pela situação caótica que se encontrava o Estado brasileiro. Em análise, ficou constatada nesta seção, a partir do estudo de Gouvêa (1994), a identificação das fontes de des controle das finanças públicas dentro da desorganização institucional do próprio Estado e, com isto, buscou-se promover uma reforma institucional interna para da maior transparência e controle de suas contas. No entanto, causas estruturais do déficit público e do desequilíbrio da economia brasileira ainda permaneciam.

3.3 As Medidas de Reformas Implantadas na Economia Brasileira no Final dos Anos Oitenta e Início dos Anos Noventa.

Nas seções anteriores, verificamos que no início dos anos oitenta o Brasil enfrentou uma ruptura no seu padrão de financiamento, que fora provocado pelas situações adversas ocorridas na economia internacional e pela fragilidade das estruturas de financiamento do desenvolvimento. A crise da dívida externa brasileira, proveniente dos cortes nos fluxos de financiamento internacional pelos bancos privados, foi a expressão mais aguda desta ruptura. O Estado brasileiro, que vinha realizando uma grande intervenção no bojo de seu projeto desenvolvimentista e utilizando financiamento externo, foi duramente afetado por esta crise.

Diante de tais problemas, o governo brasileiro, no início dos anos oitenta, recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI) com o intuito de obter empréstimos para remediar os desequilíbrios financeiros que se avolumaram na economia. O plano delineado pelo FMI para combater os problemas econômicos brasileiros tinha como objetivo o equilíbrio no balanço de pagamentos, por isto era necessário equilibrar a conta de transações correntes. Dado o saldo negativo da conta de serviços era necessário gerar volumosos superávits na balança comercial. O objetivo era obter superávits em transações correntes como forma de honrar o pagamento

dos juros da dívida externa. A economia internacional estava em crise e a escassez de novos empréstimos atrasava o pagamento das amortizações da dívida.

Como vimos, a economia brasileira encontrava-se assim, fragilizada financeiramente. Na visão das instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Governo norte-americano, a crise brasileira, assim como a crise que se alastrava pelos países da América Latina tinha suas raízes no processo de industrialização por substituição de importações adotado pelo Estado desenvolvimentista e, financiado com recursos externos. Este modelo de Estado desenvolvimentista entrara em crise no início dos anos oitenta.

“(...) A crise financeira de 1982 ameaçava proporcionar grandes prejuízos aos bancos privados internacionais, especialmente aos grandes bancos norte-americanos, que haviam emprestado à América Latina quase 180% de seu capital. Como as políticas dos organismos multilaterais são muito influenciadas por pressões do governo norte-americano, o FMI e o BIRD foram induzidos a atuarem, ao longo da crise, não só como executores dos programas de ajustamento, mas também como cobradores dos títulos dos bancos privados (...)” (Portella, 1994, p.209).

A crise das economias latino-americanas durante os anos oitenta resultante das estratégias de desenvolvimento adotadas por essas economias em décadas passadas abriu “(...) lacunas para o ressurgimento do pensamento liberal. É nesse contexto, enquanto síntese do pensamento liberal, que o consenso surge e se torna hegemônico durante os anos 80 (...)” (Pereira, 1995, p.128). A denominação “Consenso de Washington” reside no consenso dos organismos multilaterais (FMI e BIRD) e do governo norte-americano “(...) sobre a natureza e as causas da crise latino-americana, bem como sobre as políticas econômicas a serem adotadas (...)”.(Pereira, 1995, p.128).

“(...) o Consenso de Washington é hoje um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes”. (Tavares e Fiori apud Pereira, 1995, p.128).

Segundo o Consenso de Washington, a crise que afetava os países latino-americanos era uma crise do Estado, oriunda da excessiva intervenção deste na economia, que fora, sobretudo, condição inerente ao modelo de Estado desenvolvimentista posto em prática em décadas anteriores.

“(...) de acordo com o enfoque de Washington as causas da crise latino-americana são basicamente duas: (I) o excessivo crescimento do Estado, traduzido no protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e excessivamente numerosas; (II) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto no setor privado como no setor público”. (Bresser Pereira apud Pereira, 1995, p.128).

A ineficiência apresentada pelo Estado na condução de políticas de ajustamento, segundo Pereira (1995), expressa a falta de governabilidade e de credibilidade.

“(...) A governabilidade enquanto administração racional do Estado, como forma de redução das demandas excessivas, que sobrecarrega o setor público. A credibilidade aparece associada à capacidade do Estado em sinalizar, gerar ou orientar o comportamento dos agentes econômicos mediante adoção de adequadas políticas econômicas (...)”. (Pereira, 1995, p.129).

Segundo a retórica neoliberal defendida pelo Consenso de Washington, a ausência de governabilidade e credibilidade era responsável pelos insucessos obtidos nos programas de ajuste e políticas econômicas. Devido à incapacidade de gerenciar seus problemas, o Estado brasileiro não conseguia obter empréstimos no setor financeiro internacional numa fase em que a economia internacional experimentava um grande crescimento econômico e que podia com isso, configurar-se em um momento promissor para o país, na conquista de recursos junto a tais organismos.

De acordo com Franco (1998, p.125) “(...) o Brasil perdeu valiosas oportunidades nos anos 80, mercê de fatores internos, num período em que o investimento direto internacional experimentava um *boom* sem precedente”. Ainda, segundo Franco,

“(...) As restrições às importações são a causa desse contrangimento, que certamente é crucial para explicar, juntamente com a instabilidade macroeconômica, a extraordinária perda de

importância do Brasil como receptor de investimento direto estrangeiro em um momento particularmente rico neste domínio (...)" (Franco, 1998, p.124)

O Consenso de Washington e sua proposta de ajuste estrutural com conteúdo neoliberal, tinham a visão de que, se os países endividados promovessem as reformas que reduzissem a intervenção do Estado e a economia fosse mais orientada pelos sinais de mercado, haveria um retorno da credibilidade internacional e o regresso dos fluxos financeiros internacionais.

As reformas defendidas pelo Consenso de Washington para a superação da crise nos países latino-americanos seriam, de acordo com Giambiagi e Moreira:

“-Disciplina fiscal, caracterizada por um excessivo superávit primário e por déficits operacionais de não mais de 2% do PIB;

-Priorização dos gastos públicos, mediante o seu redirecionamento de áreas politicamente sensíveis, que recebem mais recursos do que seria economicamente justificável – como a manutenção da máquina administrativa, a defesa ou os gastos com subsídios indiscriminados -, para setores com maior retorno econômico e/ou com potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como saúde, educação e infra-estrutura;

-Reforma fiscal, baseada na ampliação da base tributária e na redução de alíquotas marginais consideradas excessivamente elevadas;

-Liberalização do financiamento, com vistas à determinação da taxa de juros pelo mercado, ou, como objetivo intermediário mais realista e até mesmo mais conveniente no curto e médio prazo – para evitar taxas muito elevadas -, procurando o fim de juros privilegiados e visando à obtenção de uma taxa de juros real positiva e moderada;

-Unificação da taxa de câmbio em níveis competitivos, com o fim de eliminar sistemas de taxas de câmbio múltiplos e assegurar o rápido crescimento das exportações;

-Liberalização comercial, através da substituição de restrições quantitativas por tarifas de importação, que por sua vez deveriam ser reduzidas para um nível baixo “... de 10% ou, no máximo, perto de 20%”; abolição de barreiras ao investimento externo direto;

-Abolição de barreiras ao investimento externo direto;

-Privatização;
-Desregulamentação; e
-Garantia do direito de propriedade, através da melhoria do sistema judiciário”.(Giambiagi e Moreira, 2000, p.174)

O contexto de um longo ajuste recessivo na década de 1980 e de dificuldades econômicas e políticas para fortalecer financeiramente o Estado brasileiro, propiciou que as idéias defendidas pelo Consenso de Washington começassem a circular nos meios acadêmicos e a serem absorvidas por uma elite que influenciava nas decisões do governo federal. Este pensamento fica explícito na citação abaixo,

“(...) agiganta-se, hoje, entre as elites empresariais e intelectuais, um consenso liberal-privatista e antiestatal que vê no mercado a solução para todos os problemas, inclusive os de natureza social, gerados na contramão do sucesso industrializante do desenvolvimento”. (Fiori apud Pereira, 1995, p.128)

No final dos anos oitenta e início dos anos noventa, as reformas estruturais começaram a ser implementadas no Brasil, e a primeira delas foi a abertura comercial, sendo seguida pelas privatizações. Essas privatizações representaram a passagem do controle total da empresa, que antes pertencia ao Estado, para as mãos da iniciativa privada. A abertura comercial teve como objetivo atacar o protecionismo existente no mercado nacional, representado pelas altas tarifas que, desta forma, impediam a entrada dos produtos importados.

“A abertura comercial teve o seu primeiro estímulo no biênio 1988/89, quando a tarifa média foi reduzida de 51% para 37% e a tarifa máxima passou de 105% para 85%. Apenas em 1990, entretanto, foram eliminadas as barreiras não-tarifárias às importações (...) Também em 1990 foi anunciado um cronograma de reduções tarifárias. Com tais medidas as importações, que se encontravam praticamente estagnadas entre 1990 e 1992, cresceram em torno de 25% em 1993, 31% em 1994 e 51% em 1995. Ou seja, embora o estímulo inicial à abertura tenha de dado em 1990, o efetivo crescimento das importações apenas ocorreu de 1993 em diante, particularmente nos anos de 1994 e 1995 (...)” (Cysne, 1999, p.61).

Diferentemente do ajuste recessivo, o ajuste estrutural propunha maior participação da economia brasileira na economia mundial, com aumento das transações

exportação/importação, com expectativa de superávit e retorno dos capitais diretos e de empréstimos privados.

A retórica do governo para justificar o processo de abertura comercial estava vinculada à concorrência que esta promoveria no mercado interno, o que provocaria um choque de competitividade na economia brasileira.

“Houve dois momentos de aceleração do processo de redução tarifária – em 1990, e outra vez, no final de 1994. Em ambas as oportunidades um dos principais argumentos para o processo foi a necessidade de provocar um choque de competitividade entre os produtores nacionais, rompendo posições de monopólio e utilizando a política comercial como instrumento complementar para o processo de estabilização de preços. A reforma comercial de 1990 foi ampliada, para incluir também a eliminação de barreiras não- tarifárias e vários incentivos às exportações, bem como uma reforma significativa da estrutura institucional responsável pela política de comércio exterior. A reforma de 1994, levou uma antecipação parcial da Tarifa Externa Comum do Mercosul, que, em caso contrário, somente teria entrado em operação apenas em janeiro de 1995.” (Baumann, 1999, p.21)

As reformas estruturais foram sendo promovidas pelos governos brasileiros durante os anos noventa. No governo de Fernando Collor de Mello foi dada continuidade ao processo de reformas estruturais com a abertura financeira e, no governo de Itamar Franco, estas encontraram uma certa resistência devido ao viés mais nacionalista do Presidente.

Com relação às reformas instituídas no início dos anos noventa, cabe ressaltar a criação do Programa Nacional de Desestatização, que tinha por objetivo preparar o processo de privatização das empresas estatais. A justificativa do governo para privatizar suas empresas, estaria basicamente relacionada com a geração de receitas, as quais, seriam utilizadas para amenizar o déficit fiscal do setor público.

A abertura financeira significava maior inserção da economia brasileira nos fluxos de capitais diretos e indiretos no mercado mundial. Segundo o governo, a entrada de capitais para investimento direto na economia propiciaria um retorno do crescimento econômico.

Em análise, o período compreendido entre o final dos anos oitenta e o início dos anos noventa, no que diz respeito às reformas estruturais, fica caracterizado pela abertura comercial e financeira e pelas privatizações. O governo reconheceu a gravidade da crise do Estado e promoveu uma série de medidas para criar bases mais sólidas para uma retomada do

crescimento. Na metade da década de 1980, houve uma reordenação das instituições financeiras públicas com o intuito de dar um maior controle sobre os gastos e receitas do governo. Havia a intenção que estas medidas seriam um primeiro passo para a formação de um arranjo financeiro mais sólido para o Estado brasileiro. No final da década de 1980 e início da década de 1990, houve o início de implementação de reformas estruturais, de cunho neoliberal, que significaram uma mudança no papel que o Estado deveria desempenhar no processo de desenvolvimento. Estas mudanças ficariam mais claras e seriam abertamente defendidas e sua implementação aprofundada no conjunto de medidas do governo Fernando Henrique Cardoso.

CAPÍTULO 4: A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1994-2002).

No capítulo anterior, procuramos analisar a situação de crise do Estado brasileiro durante os anos oitenta, como resultado das estratégias de desenvolvimento adotadas e pelo crescimento desequilibrado do Estado desenvolvimentista em décadas anteriores.

A partir desta constatação, o governo criou uma comissão para promover um reordenamento das finanças públicas, buscando maior transparência nas contas das instituições públicas, com o intuito de obter resultados positivos no desempenho de suas políticas econômicas.

No final dos anos oitenta, surge um consenso por parte dos organismos multilaterais (FMI e BIRD) e do governo norte-americano sobre a origem e as causas da crise nos países latino-americanos. Este consenso ficou conhecido como “Consenso de Washington” ou “crítica neoliberal” para a crise. Para que os países latino-americanos retomassem o crescimento econômico e, desta forma, superassem a crise, o Consenso de Washington propôs a adoção de reformas estruturais mais orientadas para o mercado.

No início dos anos noventa, o Presidente eleito, Fernando Collor de Mello tenta reduzir as taxas inflacionárias através de dois planos de estabilização, mas não obtém sucesso, enquanto isso, apóia e implementa as reformas orientadas para o mercado defendidas pelo Consenso de Washington.

O tema que nos propomos a estudar neste capítulo tem início em 1994 com a implantação do Plano Real, no governo Itamar Franco. A estabilidade de preços, almejada desde a metade dos anos oitenta, foi alcançada neste período. Neste período também ocorreu a sucessão presidencial, assumindo a Presidência da República Fernando Henrique Cardoso. Este governo tinha uma proposta de reforma do Estado, que considerava fundamental para superar a crise do Estado e, com isto, dar um novo apoio à economia brasileira.

Este capítulo inclui quatro seções. A seção a seguir apresenta as reformas implementadas nos governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco para a superação da crise do Estado. A segunda seção trata do diagnóstico do governo Fernando Henrique Cardoso para a crise do Estado e suas propostas de reforma para a superação da crise. A terceira seção apresenta os aspectos básicos da reforma do Estado implementada no governo Fernando

Henrique Cardoso. E a quarta e última seção procura mostrar que, através da reforma do Estado implementada no governo Fernando Henrique Cardoso, houve a intenção de criar um novo modelo para o Estado brasileiro. Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira, o novo modelo seria o Estado Social-Liberal.

4.1 O Consenso de Washington e as Reformas Implementadas pelo Estado Brasileiro entre 1990-1994.

Na última seção do Capítulo III, procuramos analisar as causas da crise pela qual atravessou o Estado brasileiro durante os anos oitenta, a partir da concepção do Consenso de Washington e quais as soluções apresentadas por este para a superação da mesma.

A crise financeira que abalou a economia brasileira em conjunto com outras economias latino-americanas, segundo o Consenso de Washington, se originou da estratégia de desenvolvimento baseada no modelo de industrialização por substituição de importações, acompanhada de excessiva intervenção do Estado na economia ocorrida em décadas passadas. A crise fragilizou financeiramente o Estado brasileiro, e limitou suas ações e a proposição de novas políticas de retomada do crescimento.

A solução apresentada para a recuperação da credibilidade e da governabilidade nas economias latino-americanas afetadas pela crise, segundo a crítica neoliberal, se daria no tocante à promoção, por parte destas economias, de um ajuste estrutural de cunho neoliberal acompanhado de uma economia mais orientada pelos sinais de mercado. Acreditava-se, segundo esta visão, que cumprindo as recomendações, a economia brasileira recuperaria a credibilidade internacional e haveria o retorno dos fluxos financeiros externos.

No Brasil, as reformas econômicas voltadas para o mercado iniciaram suas trajetórias no final dos anos oitenta, com a abertura comercial e no início dos anos noventa com as privatizações e a abertura financeira.

No início dos anos noventa, a economia brasileira encontrava-se diante de um grave problema econômico: a aceleração das taxas inflacionárias caminhando para um processo hiperinflacionário. Nestas circunstâncias, medidas urgentes de política econômica precisavam ser adotadas para sanar este desequilíbrio. E, foi diante deste quadro, que em março de 1990, assume a Presidência da República Fernando Collor de Mello. Na vanguarda

de seus propósitos está a implantação de um novo plano de estabilização – o Plano Collor –, que inclui uma intensa reforma monetária, com o objetivo de frear o processo hiperinflacionário.

“O plano de estabilização – o Plano Collor – adotado pelo novo governo no segundo dia de mandato (16 de março de 1990) incluía quatro séries de medidas de curto prazo: (1) reforma monetária, incluindo o congelamento de 70% dos ativos financeiros do setor privado; (2) ajuste fiscal, do qual fizeram parte medidas *once and for all* de cancelamento de parte da dívida; (3) um novo congelamento de preços; e (4) introdução de uma taxa de câmbio flutuante (...)”. (Pereira, 1996, p. 224)

De acordo com Pereira (1996, p.221) “(...) Foi um ataque dramático à inflação que impôs o cancelamento de uma parte substancial da dívida pública e uma moratória monetária de 18 meses, envolvendo 70% dos ativos financeiros domésticos (...)”.

O Plano começava a surtir efeitos positivos, apresentando êxito quanto à queda dos níveis de inflação para o patamar de 10 a 12% até setembro de 1990, quando uma brusca queda da balança comercial, acentuada pelo aumento dos preços do petróleo e este, incentivado pela crise do Golfo Pérsico, anulam uma parcela positiva do Plano. Após esse incidente na balança comercial, o Plano Collor seguiu em descaminhos, calcado pelo aumento das taxas inflacionárias.

Simultaneamente a um quadro econômico conturbado, a imagem do Presidente Fernando Collor iniciava um processo de deterioração, devido às denúncias de corrupção em seu governo. Mas, em meio a toda esta turbulência, em janeiro de 1991, mais um plano para atacar a inflação foi lançado: o Plano Collor II, que aliás, obteve resultados satisfatórios, mas temporários, sucumbindo com a crise política que assolava o país naquele momento.

Em 1992, o país passava por uma crise política profunda, adicionada a uma crise de governabilidade, pois o governo perdera a legitimidade perante a sociedade civil. De acordo com Bresser Pereira (1996, p.184) “(...) Em setembro daquele ano, o Congresso afastou Collor das funções; em dezembro, o presidente evitou o *impeachment* formal renunciando poucas horas antes de o Senado decidir afastá-lo definitivamente”.

Todavia, mesmo não havendo conseguido a estabilização da economia, conforme o desejado, o governo Fernando Collor de Mello (março de 1990 a dezembro de 1992) obteve

vitórias ao implementar reformas econômicas orientadas para o mercado, como foi o caso da abertura financeira e das privatizações e buscou também, o ajustamento fiscal. Desta forma, as idéias defendidas pelo Consenso de Washington para a superação da crise econômica, como fora comentado no início desta seção, encontraram no governo Fernando Collor um aliado, como podemos concluir a partir da citação abaixo.

“(...) Embora outras tentativas tenham sido feitas desde 1987, foi durante o governo Collor que as velhas idéias nacional-desenvolvimentistas foram efetivamente enfrentadas e combatidas. Por outro lado, apesar de ter dado todo o apoio para seus dois ministros da economia, o governo Collor não conseguiu controlar a inflação e, infelizmente, seu governo acabou em *impeachment* depois que denúncias de corrupção foram comprovadas”. (Pereira, 1996, p.183).

A abertura financeira foi uma das medidas de reformas econômicas defendida e implementada pelo governo Fernando Collor de Mello, que propiciariam ao país a entrada dos fluxos de capitais externos diretos e indiretos, provocando desta forma, a retomada do crescimento econômico. As principais medidas de reforma financeira implantada neste governo, são as seguintes, de acordo com Cysne,

- “(...)Banco Central autoriza a utilização direta de capital estrangeiro no mercado acionário;
- Instituição e Regulamentação dos investimentos externos em ações de empresas brasileiras através da criação do *American Depositary Receipt* e do *Internacional Depositary Receipt* e,
- Criação, de acordo com a Resolução 1.289/87, do Anexo IV, de regulação para a administração de portfólios de investidores institucionais estrangeiros. Este anexo tem se constituído em importante fonte viabilizadora de capital estrangeiro para bolsas nacionais”. (1999, p.95).

Com relação ao programa de privatizações, este teve início em meados de 1980, mas foram classificadas como “reprivatizações”, ou seja, retorno ao setor privado de empresas que haviam sido incorporadas pelo governo por apresentarem situação falimentar. Portanto, há

diferença considerável desta fase de privatizações com a fase das privatizações ocorridas a partir de 1990, no governo Fernando Collor de Mello e no governo Itamar Franco. Vejamos.

Em 1990 foi criado o PND (Plano Nacional de Desestatização), sob a justificativa de que as receitas que adviriam da venda das estatais poderiam ser aplicadas para amenizar a crise fiscal Estado.

“(...) o programa foi direcionado primordialmente às empresas produtoras de bens, com ênfase nos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes. Até 1992, cerca de 20 empresas foram negociadas, perfazendo um total de US\$ 5,5 bilhões, entre receitas de vendas e transferências de dívidas (...) A terceira fase, implementada a partir de 1993, tem como principal característica as mudanças de cunho institucional nas regras para a privatização(...)”. (Cysne, 1999, p.58).

No governo Itamar Franco, o programa de privatizações teve continuidade embora com menos prioridade. Apenas algumas alterações foram feitas, como a que diz respeito à utilização de moeda corrente nas vendas.

O programa de privatizações e as demais reformas econômicas voltadas para o mercado tiveram continuidade no governo Fernando Henrique Cardoso. Mas, uma reforma básica foi iniciada ainda no governo Itamar Franco: a estabilidade de preços.

“No dia primeiro de julho de 1994 o Brasil modificou pela quinta vez a denominação de sua moeda, desde a introdução do Plano Cruzado, 1986. Passava-se agora do Cruzeiro Real para o Real. A introdução do Real foi precedida pela criação da URV, meio de conta indexado. A URV foi criada em primeiro de março de 1994, tendo como objetivo permitir uma superindexação da economia que facilitasse uma posterior desindexação”. (Cysne, 1999, p.76).

A seqüência de medidas adotadas no período de 1990/94, procuraram resolver os problemas da crise econômica e da crise financeira do Estado que se arrastavam desde a década de 1980. Estas medidas foram respostas pragmáticas aos problemas enfrentados, embora sem fazerem parte de um amplo programa de reforma. Tiveram o mérito de resolver alguns problemas, como a ordenação das finanças públicas e a estabilização monetária, e com isto lançaram as bases para a formulação de um projeto de reforma do Estado mais organizado, o que seria feito pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

4.2 Diagnóstico do Governo Fernando Henrique Cardoso para a Crise do Estado.

Na seção anterior, analisamos as reformas realizadas na economia brasileira nos governos de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco. Nesta seção, trataremos de expor o diagnóstico do governo Fernando Henrique Cardoso para a crise do Estado e sua proposta de reforma.

A crise do Estado brasileiro iniciado nos anos oitenta, segundo um dos principais intelectuais do governo Fernando Henrique Cardoso, Luiz Carlos Bresser Pereira, eclodiu devido ao excessivo e distorcido crescimento do Estado ocorrido nas fases desenvolvimentistas.

“(...) A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo (...)”. (Pereira, 1997, p.7).

Segundo esta visão, a crise que se alastrou por toda a América Latina, no início dos anos oitenta, foi devido à adoção das estratégias de desenvolvimento baseadas na substituição de importações e ao crescimento desequilibrado do aparato estatal, criado para dar viabilidade a estas estratégias (Pereira, 1996). Portanto, os problemas econômicos não eram apenas conjunturais, mas estruturais, isto é, a estrutura produtiva pouco integrada à economia mundial e a estrutura estatal excessiva e pouco eficiente. As estruturas resultantes das estratégias desenvolvimentistas do passado foram identificadas como problemas que demandavam reformas.

“(...) Em consequência seja da captura do Estado por interesses privados, seja da ineficiência de sua administração, seja do desequilíbrio entre as demandas da população e sua capacidade de atendê-las, o Estado foi entrando em crise fiscal – uma crise fiscal que, em um primeiro momento, no início dos anos 80, apareceu sob a forma da crise da dívida externa. Na medida em que o Estado via sua poupança pública tornar-se negativa, perdia autonomia financeira e se imobilizava. Suas limitações gerenciais apareciam com mais nitidez. A crise de governança, que no limite se expressava em episódios hiperinflacionários, tornava-se total: o Estado, de agente do

desenvolvimento, se transformava em seu obstáculo”. (Pereira, 1997, Caderno1, p.13-14).

Em síntese, de acordo com o diagnóstico de Pereira (1996, p.15) “(...) a crise dos anos 80 e 90 é uma crise do Estado, é uma crise fiscal do Estado, é uma crise do modo de intervenção do Estado Social, é uma crise da forma burocrática e ineficiente de administrar um Estado que se tornou grande demais para poder ser gerido (...)”. Esta crise está associada ao papel intervencionista do Estado na economia e também, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos Estados.

“É essencial à interpretação da crise do Estado a idéia de que a crise é uma consequência da existência de um Estado muito fraco, e não de um Estado forte. A crise não é consequência de um Estado que cresceu e se tornou demasiadamente forte e grande, mas de um Estado que cresceu e se tornou grande mas fraco, e portanto, incapaz de arcar com suas funções específicas de complementar e corrigir as falhas do mercado. O Estado foi enfraquecido e imobilizado pela crise fiscal, que é o resultado do crescimento distorcido e desordenado do aparelho do Estado (...)”. (Pereira, 1996, p.50).

A crise do Estado, segundo Pereira, tem um sentido bastante específico,

“(...) O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo que vê sua capacidade de gerar poupança forçada a diminuir, senão a desaparecer, à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa. Em consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminui dramaticamente. O Estado se imobiliza”. (Pereira, 1997, Caderno 1, p.12).

Em análise, convém explicitar que, quando Bresser Pereira chama a atenção para o termo “captura por interesses privados” como uma das causas para a crise do Estado, está querendo dizer, a meu ver, que o Estado desenvolvimentista, ao promover o desenvolvimento econômico e ampliar demasiadamente sua esfera de atuação, propiciou o surgimento de vários interesses dentro do organismo estatal. A ideologia desenvolvimentista se baseou na idéia de que o desenvolvimento e o crescimento do Estado acomodariam os vários interesses. No momento em que o crescimento se reduzia e o Estado não conseguia mais atender os

interesses sem gerar grandes desequilíbrios financeiros no curto prazo, a crise financeira do Estado foi identificada como crise política do Estado desenvolvimentista.

Ainda, no diagnóstico para a crise do Estado, Bresser Pereira identifica que o processo de globalização reduziu a autonomia do Estado nacional. A crítica às estratégias desenvolvimentistas passadas foi quanto ao exagero nacionalista que gerou uma industrialização com pequena integração à economia mundial. O processo de substituição de importações tinha ido longe demais e não havia sido complementado com um processo de promoção de exportações. O processo de globalização pregava maior abertura dos mercados nacionais ao mercado internacional. Houve assim, a proposta de promover mudanças na política econômica com o intuito de favorecer a entrada de produtos estrangeiros em seus mercados e incentivar a exportação, como forma de maior integração com a globalização.

De acordo com este diagnóstico, as manifestações da crise do Estado foram:

- crise fiscal – perda em maior grau de crédito público e incapacidade crescente do Estado de realizar uma poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas.
- esgotamento das formas de intervenção do Estado – extenuação do modelo de industrialização por substituição de importações.
- obsolescência da forma burocrática de administrar o Estado - com atuação ampla, mas ineficiente e frágil financeiramente.

Na qualidade de crítico do Estado desenvolvimentista e da ideologia nacional desenvolvimentista, Bresser Pereira identifica seu grupo como de centro-esquerda pragmática. Para este, “A centro-esquerda pragmática, social-democrática ou social-liberal diagnosticou com clareza a Grande crise como uma crise do Estado, delineou a interpretação social-democrática ou social-liberal da crise do Estado em substituição a interpretação nacional-desenvolvimentista, e adotou as propostas da centro-direita pragmática visando a obediência aos fundamentos macroeconômicos (...)”. (Pereira, 1997, Caderno 1, p.16).

As propostas do grupo centro-direita pragmática adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso são direcionadas para políticas econômicas que envolvem ajuste fiscal, eliminação de controle de preços, taxas de juros não subsidiadas e taxas de câmbio realista, e também, realização de reformas orientadas para o mercado. De acordo com o discurso do governo, estas medidas não significavam a adoção completa do receituário neoliberal radical, mas eram medidas pragmáticas e necessárias para corrigir as distorções provocadas pelo

excessivo crescimento do Estado. A intenção centro-esquerda social-liberal não era viabilizar o Estado mínimo, mas propor a reconstrução do Estado.

“(...) Reconstrução do Estado que significa: recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial (...)”. (Pereira, 1997, Caderno1, p.17)

O objetivo da reforma da administração pública significava promover mudanças no Estado que o fizessem transitar de promotor do desenvolvimento econômico e social, como na visão desenvolvimentista, para um Estado que atue como regulador desse desenvolvimento, como na nova visão do governo Fernando Henrique Cardoso. É a partir desse novo paradigma, que o governo Fernando Henrique Cardoso promoverá a reforma do Estado.

Os objetivos que resguardavam a reforma do Estado, segundo o seu mentor, Luiz Carlos Bresser Pereira, procuravam promover,

“(...) a reforma do Estado para torná-lo menor, mais voltado para as atividades que lhe são específicas, que envolvem poder de Estado, mas mais forte, com maior governabilidade e maior governança, com mais capacidade, portanto, de promover e financiar, ou seja, de fomentar a educação e da saúde, o desenvolvimento tecnológico e científico, e, assim, ao invés de simplesmente proteger suas economias nacionais, estimulá-las a serem competitivas internacionalmente(...)”. (Pereira, 1997, Caderno 1, p.17-18).

A reforma do Estado terá a intenção de promover, quando implantada, segundo Bresser Pereira, a transição do Estado Social-Burocrático para o Estado Social-Liberal. Mas antes, convém analisar com maiores minúcias, os processos básicos que, ao serem implantados, conduzirão ao Estado Social-Liberal.

4.3 Os Aspectos Básicos da Reforma do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso.

Na seção anterior, procuramos apresentar o diagnóstico do governo Fernando Henrique Cardoso para a crise do Estado. Constatamos que, segundo este governo, o grande crescimento do Estado na sua fase desenvolvimentista foi um dos responsáveis pela crise econômica. Então, o governo Fernando Henrique Cardoso propôs a adoção de reformas que possibilitassem a reconstrução do Estado brasileiro. Esta seção se concentrará na reforma administrativa do Estado, não sendo analisadas outras reformas, como privatização e desregulação.

O ministro do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), Luiz Carlos Bresser Pereira, foi o principal responsável pela reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, no período de 1995-1998.

“(...) No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, em meio a uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então ela se torna imperiosa. O ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, que vinham sendo ensaiados nos anos anteriores são então atacados de frente. A reforma administrativa, entretanto, só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma tornara-se condição de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.” (Pereira, 1997, Caderno 3, p.7)

A reforma do Estado procurou atacar, como fora comentado na seção anterior, a crise do Estado, que, de acordo com o Caderno 12 (Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios) do MARE “(...) se manifesta claramente no Brasil desde os anos 80. Não é fenômeno exclusivo de nosso país, porque reflete transformações que, em todo mundo, levam ao debate sobre a redefinição das funções e da relação do Estado com a sociedade e com a economia. Trata-se de uma crise que se desdobra em múltiplas dimensões, com características e implicações específicas:

- A dimensão financeira se traduz numa crise fiscal e na necessidade de se promover um ajuste nas contas públicas que devolva ao Estado a capacidade de implementar suas políticas;

- A crise do modo de intervenção do Estado caracteriza-se pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento, baseado na estatização de setores da economia e no protecionismo, e ressalta a necessidade de retirar o Estado do setor produtivo e de aumentar a competitividade da economia;

- A crise da forma pela qual o Estado tem sido administrado se evidencia na incapacidade deste em formular e implementar políticas coordenadas, coerentes e efetivas e impõe a recuperação da capacidade dos órgãos centrais do Estado de exercer o controle, a coordenação e a articulação das políticas públicas”. (Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, MARE, 1998, p.12)

A reforma do Estado, segundo o seu principal articulador, o ministro do MARE Luiz Carlos Bresser Pereira, se faz da necessidade da reconstrução do Estado, para que este, além de executar suas tarefas clássicas de garantir a propriedade e os contratos, garanta também o seu papel de defensor dos direitos sociais e promotor da competitividade do seu país. Em suma, reformar o Estado significa:

“(...) rever a estrutura do aparelho estatal e do pessoal, para caminhar em direção a uma administração pública gerencial, orientada para o controle eficiente dos resultados e fortalecida pelo aprofundamento do processo democrático e participativo, catalisador das ações dos agentes voltados para a mudança requerida.” (Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, MARE, 1998, p.10).

A partir desta percepção, a contribuição do MARE é estabelecer as condições para que o governo possa aumentar sua governança. Para isso, sua missão específica é a de orientar e instrumentalizar a reforma do aparelho do Estado, nos termos definidos pela Presidência através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

“O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado pelo governo em novembro de 1995, define um modelo e uma estratégia para a reorganização do aparelho do Estado. O novo modelo busca o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado na esfera federal e a progressiva

descentralização, para a sociedade e para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura.” (Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, MARE, 1998, p.12)

O Plano Diretor tem por objetivo central,

“(…) reforçar a governança, através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.” (Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, MARE, 1998, p.12)











O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi o meio pela qual, o governo Fernando Henrique Cardoso, procurou definir uma estratégia para realizar a reforma do aparelho do Estado, transitando de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial. Mas, para que o objetivo seja alcançado, o Plano propõe mudanças fundamentais que afetam a estrutura do Estado. Vejamos quais são estas mudanças.

“A redução do aparelho do Estado, mediante a privatização e a *publicização* de atividades que devam ter sua forma de propriedade redefinida; e, assimilação da administração gerencial nos setores de prestação de serviços ao público ou de operacionalização de atividades de fomento ou de fiscalização, mediante novos formatos institucionais e de articulação entre a administração direta e a indireta”. (Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, MARE, 1998, p.14).

Em suma, essas mudanças envolvem uma reorganização das estruturas e da forma de gestão nos setores do Estado, buscando fortalecer o núcleo estratégico do Estado; revigorar as autarquias e fundações, na forma de Agências; publicizar as atividades não-exclusivas de Estado e, privatizar a produção de bens e serviços para o mercado.

No quadro que se segue, podemos visualizar com maior facilidade as mudanças propostas pelo Plano.

Quadro: Mudanças de Estrutura e Mudanças na Forma de Gestão do Estado

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios					
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica					
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus					
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais					

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. (1995).

Convém, explicitar com maiores detalhes, os objetivos a serem alcançados em cada setor, a partir das mudanças propostas pelo Plano Diretor, de acordo com o Caderno12 do MARE .

- “Fortalecer o núcleo estratégico: neste setor poderão ser mantidas, e mesmo fortalecidas, as características básicas da administração burocrática, visando ao resgate da sua capacidade formuladora, reguladora e avaliadora, em relação às políticas públicas, além da incorporação de novos instrumentos(...);
- Revitalizar as autarquias e fundações, na forma de Agências: no setor de atividades exclusivas de Estado, deverá ser introduzido um novo modelo institucional, na forma de Agências Executivas e Agências Regulatórias, que revitalizará as autarquias e fundações, resgatando a sua autonomia administrativa e assimilando novos instrumentos e mecanismos de gestão, voltados para a administração gerencial(...);

- Publicizar as atividades não-exclusivas de Estado: no setor de atividades não-exclusivas de Estado, deverão ser disseminadas as Organizações Sociais, como forma de propriedade pública não estatal, onde a sociedade, mediante conselhos, administra serviços cuja relevância social não recomenda a sua privatização estrita e torna indispensável o aporte de recursos orçamentários e de bens e equipamentos pelo Estado(...);

- Privatizar a produção de bens e serviços para o mercado: a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado, com base no pressuposto de que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente, cabendo ao Estado um papel regulador e transferidor de recursos, e não de execução”. (Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, MARE, 1998, p.15).

Em linhas gerais e, ainda segundo o diagnóstico e estratégia do governo, a reforma do aparelho do Estado realizada através desta nova estratégia permite atingir a administração pública gerencial e tem por objetivo primaz, solucionar a crise do Estado Social-Burocrático, viabilizando desta forma, o surgimento do Estado Social-Liberal.

Contudo, é necessário, primeiramente, resolver os problemas diagnosticados pela reforma. De acordo com Bresser Pereira (1997, Caderno 1, p.7). “A reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos:

- a) Um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado;
- b) Um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado;
- c) Um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo, e
- d) Um político – o aumento da governabilidade ou capacidade do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (...).”

“(...) Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as idéias de privatização, “publicização” e terceirização. A questão da desregulação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. No aumento da governança temos um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; um estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado. No aumento da governabilidade estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a

sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses”. (Pereira, 1997, Caderno 1, p.7-8).

Como citado acima, a reforma do Estado implica em propor soluções para os quatro problemas relacionados com a crise do Estado brasileiro. Segundo Bresser Pereira, ao serem resolvidos tais problemas, o Estado brasileiro passaria a ser gerido por uma administração pública gerencial, onde visaria dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas, buscando tornar o Estado mais forte, mais democrático e mais controlado pela sociedade.

A análise que se segue, tratará de explicitar, com maiores detalhes, os aspectos básicos da reforma do Estado brasileiro, a partir da concepção de Luiz Carlos Bresser Pereira e, tendo como base, o Caderno 1 do MARE - A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle (1997).

4.3.1 Delimitação da área de atuação

A reforma do Estado está ligada ao processo que procura redefinir seu papel e delimitar sua área de atuação na sociedade, o que implica em redução do tamanho do Estado. Devido ao seu papel intervencionista no século XX, o Estado, pautado em uma administração pública burocrática, cresceu demasiadamente em termos de pessoal, e principalmente em termos de receita e despesa.

A delimitação da área de atuação do Estado pressupõe que o Estado não deve executar diretamente uma série de tarefas e que para isso, a reforma do Estado procura definir seu papel deixando para o setor privado e setor público não-estatal as atividades que não lhe são devidas.

“ Para delimitar com clareza as funções do Estado é preciso, a partir do conceito de Estado, distinguir três áreas de atuação: a) as atividades exclusivas do Estado; b) os serviços sociais e científicos do Estado; e c) a produção de bens e serviços para o mercado. Por outro lado é conveniente distinguir, em cada uma dessas áreas, quais são as atividades principais (*core activities*) e quais as auxiliares ou de apoio (...)”. (Pereira, 1997, Caderno 1, p.22).

Para ser mais claro, Bresser Pereira, na Figura 1, resume estas distinções acerca da área de atuação do Estado:

Figura 1: Delimitação da Área de Atuação do Estado

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços para o Mercado
Atividades Principais (Core)	ESTADO Enquanto Pessoal	Publicização	Privatização
Atividades Auxiliares		Terceirização	

Fonte: A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle – Caderno 1 MARE

“Na Figura 1, em suas colunas, temos as Atividades exclusivas de Estado, os Serviços sociais e científicos e a Produção de bens e serviços para o mercado. A definição de quais sejam as atividades exclusivas de Estado deriva da própria definição do que seja esta instituição. Politicamente o Estado é a organização burocrática que detém o “poder extroverso” sobre a sociedade civil existente em um território. As organizações privadas e as públicas não-estatais têm poder apenas sobre os seus funcionários, enquanto que o Estado tem poder para fora dele, detém o “poder de Estado”: o poder de legislar e punir, de tributar e realizar transferências a fundo perdido de recursos. O Estado detém esse poder para assegurar a ordem interna – ou seja, garantir a propriedade e os contratos -, defender o país contra o inimigo externo, e promover o desenvolvimento econômico e social. Neste último papel podemos pensar o Estado em termos econômicos: é a organização burocrática que, através de transferências, complementa o mercado na coordenação da economia: enquanto o mercado opera através da troca de equivalentes, o Estado o faz através de transferências financiadas pelos impostos”. (Pereira, 1997, Caderno 1, p.22)

De acordo com Bresser Pereira (1997, caderno 1, p.23) “ O Estado é detentor de três atividades exclusivas:

- a) **Atividades monopolistas em que o poder do Estado é exercido:** poder de definir as leis do país, poder de impor a justiça, poder de manter a ordem, de defender o país, de representá-lo no exterior, de policiar, de arrecadar impostos, de regulamentar as

atividades econômicas, fiscalizar o cumprimento das leis. São monopolistas porque não permitem a concorrência. Essas atividades caracterizam o Estado clássico, liberal.

- b) **Atividades correspondentes ao Estado Social:** formular políticas na área econômica e social e, em seguida, de realizar transferências para a educação, a saúde, a assistência social, a previdência social, a garantia de uma renda mínima, o seguro desemprego, a defesa do meio ambiente, a proteção do patrimônio cultural, o estímulo às artes.
- c) **Atividades econômicas do Estado:** a primeira e principal delas é a de garantir a estabilidade da moeda, a garantia da estabilidade do sistema financeiro pelos bancos centrais. Os investimentos em infra-estrutura e nos serviços públicos não são, a rigor, uma atividade exclusiva de Estado, na medida em que podem ser objeto de concessão. Não há dúvida, porém, de que a responsabilidade desse setor é do Estado, e de que muitas vezes ele é obrigado a investir diretamente”.

Ainda, segundo Bresser Pereira, quando a crise fiscal do Estado foi registrada durante os anos oitenta, o Estado estava sem condições de investir e necessitava de recursos da privatização para reduzir suas dívidas que haviam aumentado demasiadamente. Assim, fica evidente, que não cabe ao Estado a atividade empresarial, sendo esta mais eficiente quando controlada pelo mercado.

Com relação ao processo de privatização, Bresser Pereira justifica:

“(...) Existe um relativo consenso de que é necessário privatizar – dada a crise fiscal – e conveniente privatizar, dada a maior eficiência e a menor subordinação a fatores políticos das empresas privatizadas. O único setor da produção de bens e serviços para o mercado onde pode haver dúvidas legítimas sobre a conveniência de privatizar é o dos monopólios naturais. Nestes, para se poder privatizar, é necessário estabelecer agências reguladoras autônomas, que sejam capazes de impor os preços que prevaleceriam se mercado houvesse.” (Pereira, 1997, Caderno 1, p.25)

Com relação às atividades de monopólio exercidas pelo Estado, Bresser Pereira analisa a situação das escolas, universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os hospitais, entidades de assistência aos carentes (menores e velhos), os museus, a televisão educativa ou cultural etc. e argumenta que estas atividades não devem ser monopólio estatal, mas que também não se justifica que sejam privatizadas. Com a reforma do Estado essas atividades serão “publicizadas”, ou seja, transferidas para o setor público não-estatal.

Ao setor público não-estatal, são designadas entidades do terceiro setor, entidades sem fins lucrativos, organizações não-governamentais, organizações voluntárias.

Para esclarecer melhor o parágrafo acima, Bresser Pereira chama de público o espaço que é de todos e para todos; estatal uma forma específica de espaço ou de propriedade pública: aquela que faz parte do Estado; e privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos.(1997, Caderno 1, p.26)

“ O reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se particularmente importante em um momento em que a crise do Estado aprofundou a dicotomia Estado-setor privado, levando muitos a imaginar que a única alternativa à propriedade estatal é a privada. A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isto não acontece, está aberto o espaço para o público não-estatal. Por outro lado, no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia”. (Pereira, 1997, Caderno 1, p.26-27).

Resumindo, o setor público não-estatal tem como característica os serviços que não são naturalmente monopolistas, podendo se beneficiar do apoio da sociedade e do Estado; serviços estes que são diretamente ligados aos interesses da sociedade e que assim, podem ser controlados pela população através de mecanismos de controle social.

Ao analisarmos a Figura 1, temos ainda as Atividades Principais e as Atividades auxiliares ou de apoio:

“As atividades principais são as atividades propriamente de governo, são as atividades em que o poder de Estado é exercido. São as ações de legislar, julgar, regular, policiar, fiscalizar, definir políticas, fomentar. Mas para que estas funções do Estado possam ser realizadas é necessário que os políticos e a alta burocracia estatal, no núcleo estratégico, e também a média administração pública do Estado, conte com o apoio de uma série de atividades ou serviços auxiliares: limpeza, vigilância, transporte, coperagem, serviços técnicos de informática e processamento de dados etc. Segundo a lógica da reforma do Estado dos anos 90, estes serviços devem em princípio ser terceirizados, ou seja, devem ser submetidos à licitação

pública e contratados com terceiros. Dessa forma, esses serviços, que são serviços de mercado, passam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o Tesouro.” (Pereira, Caderno 1, 1997, p.29).

Após a explicação dos agentes da Figura 1, a partir dos processos de publicização, privatização e terceirização, a Figura 2, mostra as instituições resultantes da reforma do Estado:

Figura 2: Instituições Resultantes da Reforma do Estado

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços para o Mercado
Atividades Principais (Core)	Estado Enquanto Pessoal	Entidades Públicas Não-Estatais	Empresas Privatizadas
Atividades Auxiliares	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas

Fonte: A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle – Caderno 1 MARE

Seguem os resultados, nas palavras de Bresser Pereira:

“O resultado, na reforma do Estado, desse tríplice processo de privatização, publicização e terceirização que está ocorrendo na reforma do Estado, é o de que o Estado Enquanto Pessoal fica limitado a um único quadrante na Figura 2. Nos demais quadrantes, como vemos na Figura 3, ficam as Entidades Públicas Não-Estatais, as Empresas Privatizadas e as Empresas Terceirizadas. Estado “Enquanto Pessoal” porque é preciso ter claro que o Estado é maior do que o seu pessoal, na medida em que temos um Estado Social e não um Estado Liberal, como o foi o do século dezenove(...). O Estado Social-Burocrático do século vinte, como o Social-Liberal, do século vinte e um continuará a ser um forte promotor ou subsidiador das atividades sociais e científicas, com a diferença que sua execução no Estado que está surgindo caberá principalmente a entidades públicas não-estatais. Se quiséssemos representar este fato graficamente, o Estado Social (Estado enquanto Despesa) ocuparia uma grande parte da coluna dos serviços sociais e científicos, na medida que estes são financiados a fundo perdido com recursos do Estado provenientes de impostos.” (Pereira, Caderno 1, 1997, p.30-31)

Em linhas gerais, a “delimitação da área de atuação” como um dos aspectos básicos da reforma do Estado, é considerado pelo governo Fernando Henrique Cardoso e manifestado por Bresser Pereira, como uma solução para a crise do modo de intervenção do Estado na economia. Como comentado no Capítulo III, o crescimento desequilibrado do Estado foi decorrente da forma de atuação deste nas estratégias de desenvolvimento. Nessas estratégias, o Estado atuou como promotor e ator do processo de industrialização, criando empresas de infra-estrutura, órgãos de regulação, institutos de pesquisa, bancos de fomento, hospitais, universidades entre outros. A proposta de reforma de Bresser Pereira implica em distribuir as atividades principais, que antes eram exclusivas do Estado, aos setores privado e público não-estatal, enquanto as atividades auxiliares ficam destinadas às empresas terceirizadas. A retórica do governo, para justificar essa proposta, reside no fato de que a crise do Estado foi provocada, entre outros fatores, pela ampliação das funções do Estado, principalmente na área econômica, nas fases desenvolvimentistas. A solução seria delimitar a área de atuação do Estado.

4.3.2 Desregulamentação

A Reforma do Estado, aqui estudada, além de delimitar a área de atuação do Estado, envolve também, um processo de delimitação do seu papel regulador e logo, dos processos de desregulamentação. O interessante é saber se cabe ao Estado estar inserido diretamente em uma série de atividades, ou se, de acordo com a reforma em curso, determinar a extensão do seu papel de regulamentador das atividades privadas.

“(…) Não há dúvida de que esta é uma função específica do Estado, já que lhe cabe definir as leis que regulam a vida econômica e social. Mas até que ponto deve ir essa regulação, especialmente das atividades econômicas? À medida, em que a sociedade se torna mais complexa e o Estado maior, mais extensa também tenderá a ser sua regulamentação (...)” (Pereira, Caderno 1, 1997, p.32)

De acordo com Pereira (Caderno1, 1997, p.34) “O processo de regulamentação, ocorrido no século vinte envolveu subsídios e renúncias fiscais de todos os tipos. As políticas industriais, agrícolas e de comércio exterior são atividades exclusivas de Estado de caráter regulamentador, que, em certos casos podem ter sido legítimas. Não há dúvida, porém, que nesse campo houve regulamentação excessiva e atendimento de interesses especiais de todos

os tipos, mas daí não decorre que o Estado possa se retirar completamente dessa atividade (...).”.

O discurso do governo para justificar a problemática da regulação consiste, primeiramente, que esta envolve custos para as empresas, reduzindo assim, sua competitividade no comércio internacional, por isso, a intenção é reduzi-la ao máximo possível. Contudo, é difícil pensar em uma total eliminação das regulamentações, pois em muitas áreas o papel regulamentador do Estado é fundamental, como nas políticas de comércio exterior e nas políticas de controle ambiental.

Em análise, o papel regulamentador do Estado foi de suma importância nos períodos desenvolvimentistas, pois ao mesmo tempo, que o aparato estatal era criado, surgia a necessidade de regulamentá-lo. Contudo, o problema residia no crescimento desequilibrado deste Estado. Com a criação de empresas, órgãos e entidades estatais para viabilizar as estratégias de desenvolvimento, havia concomitantemente a necessidade de regulamentar sua atuação perante à sociedade e ao mercado, o que muitas vezes, ficou associado aos interesses burocráticos. A crise do Estado nos anos oitenta deu margem para um processo de reformas.

Com o intuito de superar a crise e, diminuir os encargos que haviam sobre o Estado decorrentes dos períodos desenvolvimentistas, o governo brasileiro decidiu privatizar algumas de suas empresas estatais, alegando que as receitas advindas de suas vendas seriam para reduzir o endividamento público, o que amenizaria a crise. Desta forma, foram privatizadas empresas detentoras de monopólios estatais como, telefonia, eletricidade entre outras. Mas, para viabilizar o processo privatizante, era necessário criar agências reguladoras para que estas fizessem o papel dos mercados competitivos, definindo os preços que seriam de mercado. Isto, por se tratarem de monopólio natural ou quase natural.

A reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, teve como um dos aspectos básicos a desregulamentação de setores, que em linhas gerais, era também defendida pela crítica neoliberal ao Estado em crise. De acordo com Erber e Cassiolato (1997, p.34) “(...)ênfatiza-se a intervenção do Estado para sanar falhas de coordenação entre agentes econômicos e nos mercados de fatores (...)”. Assim, através da desregulamentação, o Estado passa de produtor e, por vezes, interventor para regulador no processo de desenvolvimento. Como exemplo, o caso dos monopólios naturais privatizados, que segundo o discurso do governo, exigiam uma regulação mais intensa.

4.3.3 Governança e governabilidade: a reforma administrativa

A Reforma do Estado tem, como terceiro elemento fundamental, a governança e como quarto, a governabilidade. Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma (Pereira, caderno 1, 1997). Assim, se um Estado entra em crise fiscal, não tendo como realizar investimentos na economia, este Estado encontra-se em uma crise de governança, como a que ocorreu nos anos oitenta. O problema de governança poderá ser remediado através de ajuste fiscal, e quanto à falta de capacidade gerencial do Estado, esta poderá ser resolvida através da reforma administrativa. Por governabilidade se entende como o apoio político necessário para governar.

A pretensão da reforma administrativa era modificar a administração que regia o Estado brasileiro, passando assim, de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial. No Brasil, a administração pública gerencial começou a ser implantada no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado em 1995.

“(...) a administração pública burocrática não oferecia sustentação ao novo papel assumido pelo Estado no século vinte, onde se tornava necessário adotar novas formas de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que o controle de procedimentos. E também mais compatíveis com o avanço da democracia em todo o mundo, que cada vez mais exige uma participação mais direta da sociedade na gestão pública.” (Pereira, Caderno 1, 1997, p.41-42).

A partir da discussão a respeito da administração pública gerencial, Bresser Pereira, define como as principais características desta administração:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou “corpos” de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas,

d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;

e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;

f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;

g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos 1) de controle social direto, 2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e 3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;

h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado”. (Pereira, Caderno 1, 1997, p.42).

Em análise, segundo o diagnóstico do governo, a crise de governança que atingiu o Estado brasileiro durante os anos oitenta foi decorrente também da administração burocrática do Estado desenvolvimentista. Segundo a retórica do governo Fernando Henrique Cardoso, a retomada da governança se faria através do ajuste fiscal e de uma nova forma de administração do Estado, que segundo Bresser Pereira, seria a administração pública gerencial.

A administração pública gerencial procurava, em sua essência, reduzir o tamanho do Estado, transferindo para o setor privado e público não-estatal, atividades que antes executava, e tornar os serviços ofertados pelo Estado mais eficientes. Assim, verificamos uma complementariedade na adoção destes mecanismos. Vejamos: a redução do aparelho estatal através da administração pública gerencial implicaria conseqüentemente num ajuste fiscal, pois o Estado teria reduzido suas dimensões e com isso seus gastos, o que poderia significar um retorno ao equilíbrio fiscal. Desta forma, segundo o governo, o Estado recuperaria as condições financeiras e administrativas para viabilizar seus projetos, ou seja, a governança.

4.4 A reforma do Estado como forma de viabilizar o Estado Social-Liberal

A reforma do Estado, na concepção de Bresser Pereira, era o meio pela qual o Estado brasileiro superaria a crise econômica iniciada nos anos oitenta. Não se tratava de

tornar o Estado mínimo, como desejam os seguidores das idéias neoliberais, mas sim, reconstruí-lo, através das reformas, principalmente a que se refere à administração pública.

De acordo com o diagnóstico do governo, apresentamos os aspectos básicos da reforma do Estado e percebemos que o Estado, para superar a crise, necessitava reduzir seu tamanho, transferindo para o setor público não-estatal os serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta; redução do grau de interferência do Estado ao que seja realmente necessário, através de programas de desregulamentação que aumentavam os mecanismos de controle via mercado; aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo através do ajuste fiscal, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial e a separação das atividades exclusivas de Estado e aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, abrindo espaço para o controle social ou da democracia. O resultado esperado, segundo a retórica do governo Fernando Henrique Cardoso, seria um Estado mais eficiente, dinâmico e ágil para atender melhor o cidadão brasileiro,

“(...) Será um Estado menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição. Será um Estado que não utilizará burocratas estatais para executar os serviços sociais e científicos, mas contratará competitivamente organizações públicas não-estatais. Será o que propusemos chamar de um Estado Social-Liberal, em substituição ao Estado Social-Burocrático do século vinte. Um Estado certamente democrático, porque o grande feito político do século vinte foi ter consolidado a democracia (...)”. (Pereira, Caderno 1, 1997, p.52-53).

Ao procurar solucionar os problemas econômicos, administrativos e políticos resultantes da crise do Estado, a reforma do Estado defendida pelo governo Fernando Henrique Cardoso teve por objetivo atingir um novo modelo de Estado: o Estado Social-Liberal. Segundo este governo, é Social-Liberal porque estaria voltado para os interesses do cidadão. Assim, o governo criticava o Estado Burocrático que, segundo ele, zelava apenas pelos interesses burocráticos, não atendendo o cidadão em suas necessidades.

Mas, para que o Estado Social-Liberal seja atingido é necessário que se façam reformas estruturais na economia. Este é o discurso do governo para implementar as reformas liberalizantes.

“(...) Nossa previsão é a de que o Estado do século vinte e um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal,

porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional.” (Pereira, 1997, Caderno1, p.18)

A citação acima descreve a retórica do governo Fernando Henrique Cardoso para implementar as reformas estruturais e orientar a economia, através de políticas econômicas, para as leis de mercado. Segundo o governo, essas reformas promoveriam a reconstrução do Estado em crise desde início de 1980, resolvendo desta forma os problemas econômicos e administrativos resultantes desse período.

O objetivo das reformas, principalmente da reforma da administração pública, consistia em promover o Estado Social-Liberal, que conforme comentado em parágrafos anteriores, seria o regulador do desenvolvimento econômico e o protetor dos direitos sociais, com a condição de que o faria através das leis de mercado.

O que propõe o Estado Social-Liberal está relacionado com a crítica neoliberal ao Estado desenvolvimentista em crise: a prática intervencionista do Estado, como meio de promover o desenvolvimento econômico, produziu no longo prazo, um crescimento desequilibrado do Estado, que aliados a outros fatores, provocou uma crise desta forma de administrar o Estado. A solução para superar a crise seria, para o governo Fernando Henrique Cardoso, a reconstrução da forma como o Estado é administrado.

CAPÍTULO 5: CONCLUSÃO

☞ Procurou-se descrever, ao longo desta pesquisa, a formação e evolução do Estado desenvolvimentista brasileiro e analisar as mudanças que ocorreram em sua estrutura e papel promovidos pelas reformas implementadas nas décadas de 1980 e 1990. Em uma visão geral, pode-se dizer que a pesquisa permitiu vislumbrar a ascensão, crise e declínio do papel desenvolvimentista do Estado brasileiro.

A formação do Estado desenvolvimentista, como comentado no Capítulo 2 teve como marco inicial a Revolução de 1930 e, a transição da economia primário-exportadora para um processo de industrialização, o que representou ao país, uma nova fase de desenvolvimento, com mudanças qualitativas e crescimento econômico. Neste período, a industrialização e a formação do Estado desenvolvimentista foram processos que se reforçaram, a estrutura estatal se ampliou para participar da formação e diversificação da estrutura produtiva industrial.

Para a criação do aparato estatal, o Estado atuou como promotor, regulador e produtor nos projetos de investimento. No primeiro governo Vargas, o Estado começou a investir diretamente nas indústrias de bens intermediários, como siderurgia e mineração. Neste momento, foram criados vários organismos facilitadores da ação do Estado na promoção do processo de industrialização. Embora, somente no segundo governo Vargas (1951-1954) houve a formulação de um projeto desenvolvimentista mais consciente e organizado voltado para o apoio ao processo de industrialização. Para a realização deste projeto era necessária a ampliação do aparato estatal até então criado, este fato representou um entrave à sua realização.

Os problemas de financiamento para a formação e ampliação do aparato estatal foram considerados como pontos de inflexão para a realização do projeto desenvolvimentista traçado por Getúlio Vargas. Mas, ainda neste governo providências foram tomadas com a intenção de sanar estes problemas. O projeto desenvolvimentista de Getúlio Vargas foi implementado parcialmente devido às restrições encontradas para a ampliação do aparato estatal. Mas, a criação do aparato estatal neste governo foi a base de sustentação para a viabilização dos projetos desenvolvimentistas em anos posteriores.

A implementação do projeto desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi consolidada de acordo com as direções traçadas no Plano de Metas. Este Plano aprofundou o processo de industrialização por substituição de importações no Brasil. Neste período, os problemas de financiamento da estratégia desenvolvimentista tiveram solução provisória mediante a entrada de capital estrangeiro e emissão de moeda.

No governo Juscelino Kubitschek, começaram a se delinear os primeiros problemas decorrentes das estratégias desenvolvimentistas, como aceleração inflacionária, deterioração do balanço de pagamentos e indisciplina fiscal. Devido a estes problemas, o projeto desenvolvimentista foi implementado parcialmente. O legado positivo deixado por Juscelino Kubitschek se refere à ampliação da base produtiva industrial e à melhoria da capacidade de planejamento e intervenção do Estado. O legado negativo foi o início do descontrole da inflação, que se refletiu mais, nos governos imediatamente posteriores, e os problemas de financiamento do Estado.

O regime militar também procurou promover um projeto ambicioso de aprofundamento da industrialização e de planejamento estatal, com o intuito de orientar o crescimento econômico, esse projeto foi implementado no governo Geisel com o II PND. Mais uma vez, a participação direta do Estado se fazia necessária para que os objetivos do Plano fossem atingidos.

Para a viabilização do II PND, o governo Geisel utilizou grandes volumes de empréstimos externos provenientes do contexto de alta liquidez no sistema financeiro internacional. A política econômica, nesse momento, foi direcionada para a captação de recursos externos pelos agentes econômicos públicos e privados. A adoção dessa política elevou o endividamento do Estado. A captação de recursos externos se deveu, também, às impossibilidades encontradas pelo Estado brasileiro em construir um esquema financeiro amplo e estável.

Como visto nos capítulos anteriores, os projetos desenvolvimentistas do Estado para orientar a industrialização não foram uniformes, como no caso das políticas dos governos Vargas (segundo mandato), Juscelino Kubitschek e o II PND do governo Geisel. O desenvolvimento econômico e o crescimento do setor estatal apresentaram uma trajetória desequilibrada. O próprio crescimento gerava problemas que viriam a se exacerbar e impor limites na continuação da trajetória e a demandar novas políticas e projetos. Portanto, o

modelo desenvolvimentista e o Estado desenvolvimentista apresentaram um grande potencial de promover o desenvolvimento da economia brasileira, mas também apresentaram seus limites, tiveram implementações parciais, objetivos não cumpridos e, por fim, enfrentaram uma grande crise na década de 1980, que levou a uma severa crítica e a um intencional declínio.

A crise financeira do Estado iniciada nos oitenta evidenciou o declínio do Estado desenvolvimentista. Nesse contexto de crise, surgem propostas de reforma como forma de superar a crise do Estado. Durante os anos oitenta, foram realizadas reformas nas instituições públicas com o objetivo de controlar as despesas e, principalmente, ordenar as finanças públicas e as instituições.

No final dos anos oitenta e início dos anos noventa, o governo brasileiro implementou reformas defendidas pelo Consenso de Washington para a superação da crise. O Consenso de Washington expressou a proposta dos organismos multilaterais (FMI e BIRD) e do governo norte-americano para superar a crise econômica dos anos oitenta com um ajuste estrutural de cunho neoliberal. Segundo esse consenso, para superar a crise e recuperar o crescimento econômico o Estado brasileiro deveria adotar reformas estruturais de redução das várias formas de intervenção do Estado na economia e de deixar os sinais de mercado guiarem os investimentos privados. As reformas estruturais adotadas pelo governo brasileiro foram, em geral: desregulamentação, abertura comercial e financeira e privatizações. Estas reformas significavam uma mudança da forma como o Estado vinha atuando no processo de desenvolvimento. Pode ser caracterizada como o declínio do estatismo desenvolvimentista.

As medidas liberais foram sendo implantadas mais como respostas pragmáticas apresentadas pelos economistas liberais aos problemas mais imediatos ou como condicionalidades dos bancos credores, do que um projeto de reformas liberais conscientemente implantadas pelo governo. O tumultuado período presidencial de Collor e o viés nacionalista do Presidente Itamar Franco não permitem caracterizar as políticas adotadas como um projeto intencional de políticas liberais de reforma. Por fim, o Plano Real e o controle da inflação permitiram controlar os problemas mais agudos e deram uma situação mais estável para o próximo governo formular e implementar seus projetos.

Em 1994 através das eleições presidenciais, foi eleito Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Neste governo, houve a formulação de um diagnóstico sobre os

problemas e proposição de alternativas para a retomada do crescimento econômico, para o novo papel do Estado nesse processo e, a formulação e rápida implantação de uma reforma do Estado. O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) cujo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, se torna o veículo responsável pela implementação das reformas.

A Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso representou uma nova forma de atuação do Estado no processo de desenvolvimento, através de mudanças nas estruturas do Estado. Como fora comentado no Capítulo 4, a reforma procurou atacar os problemas econômicos e administrativos, que segundo o governo, foram provenientes do papel intervencionista do Estado na sua fase desenvolvimentista.

A reforma do governo Fernando Henrique Cardoso propõe delimitar a área de atuação do Estado, transferindo para empresas públicas não-estatais e empresas privadas funções que antes o Estado desempenhava; desregulamentação de setores, deixando que o mercado se encarregue de regulamentar as ações dos agentes econômicos, exceto das empresas privatizadas detentoras de monopólios naturais ou quase naturais e recuperar a governança, isto é, dar ao Estado, condições financeiras e administrativas de implementar suas políticas.

Segundo a retórica do governo Fernando Henrique Cardoso, a implementação desta reforma teria por intenção promover a transição da administração pública burocrática - que vigorou no Estado desenvolvimentista - para a administração pública gerencial, que viria dar sustentação e viabilidade a uma nova noção de papel do Estado, o Estado Social-Liberal.

Para finalizarmos esta conclusão uma questão se torna pertinente: no governo Fernando Henrique Cardoso o crescimento econômico também se mostrou desequilibrado e, isto significa, que os desequilíbrios econômicos acontecem mesmo quando o Estado é mais ou menos intervencionista, porque estes são inerentes ao processo de desenvolvimento econômico. A pergunta que fica é se o Estado Social-Liberal teve capacidade estrutural e administrativa para promover e regular o crescimento econômico, ou melhor, se esta capacidade se mostrou eficiente no momento em que este crescimento se mostrou desequilibrado? O Estado Social-Liberal conseguiu contornar estes desequilíbrios?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAER, Monica. **O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro**. 1.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BAUMANN, Renato. O Brasil nos anos 1990: Uma economia em transição. In: BAUMANN, Renato (Org.). **Brasil Uma década em transição**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

BELLUZZO, Luiz G. de Mello; ALMEIDA, Júlio S. Gomes de. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In: BELLUZZO, Luiz G. de Mello, BATISTA JR, Paulo Nogueira (Orgs.). **A luta pela sobrevivência da moeda nacional: ensaios em homenagem a Dilson Funaro**. 1.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 1. ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). **Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios**. Caderno 12. Brasília: Imprensa Nacional, 1998.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). **Programa de modernização do poder executivo federal: termo de referência do convênio de cooperação técnica com o BID**. Caderno 16. Brasília: Imprensa Nacional, 1998.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. 8.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. **A economia em marcha forçada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CRUZ, Paulo Roberto Davidoff. **Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta (Texto para discussão)**. Campinas: UNICAMP/IE, 1993.

CYSNE, Rubens Penha. Aspectos macro e microeconômicos das reformas. In: BAUMANN, Renato (Org.). **Brasil Uma década em transição**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses – estado e industrialização no Brasil: 1930/1960**. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

- ERBER, Fabio S. ; CASSIOLATO, José Eduardo. Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.17, n.2 (66), abr-jun 1997.
- ✕ FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. 1.ed. Rio de Janeiro: Insigh, 1995.
- FRANCO, Gustavo H. B. A inserção externa e o desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.18, n.3 (71), p.121-147, jul./set. 1998.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 16. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.
- GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício M. Políticas Neoliberais? Mas o que é o Neoliberalismo? **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.7, n.13, p.171-190, jun. 2000.
- GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 64**. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. Panorama da crise brasileira. In: BELLUZZO, Luiz G. de Mello, BATISTA JR, Paulo Nogueira (Orgs.). **A luta pela sobrevivência da moeda nacional**: ensaios em homenagem a Dilson Funaro. 1.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- MODIANO, Eduardo. A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org). **A Ordem do Progresso**: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989. 8.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- MONTEIRO, Dulce Corrêa F^a. A contribuição do BNDES para a Formação da Estrutura Setorial da Indústria Brasileira no Período 1952/89. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.2, n.3, p.151-166, jun 1995.
- OLIVEIRA, Fabrício A. de; BIASOTO JR, Geraldo. As finanças públicas da Nova República. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.). **Política Econômica da Nova República**. 1.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- PEREIRA, Laércio Barbosa. Considerações sobre a crise do Estado no Brasil: crítica ao Consenso de Washington. **Revista Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.23, n.1, p.127-137, maio 1995.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A lógica perversa da estagnação: dívida, déficit e estagnação no Brasil. In: BELLUZZO, Luiz G. de Mello, BATISTA JR, Paulo Nogueira (Orgs.). **A luta pela sobrevivência da moeda nacional**: ensaios em homenagem a Dilson Funaro. 1.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise Econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação na América Latina.** 1.ed. São Paulo: Ed.34, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública.** Caderno 3. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Caderno 1, 1997.

PINHEIRO, Armando C.; GIAMBIAGI, Fábio. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. In: PINHEIRO, Armando; FUKASAKU, Kiichiro (Editores.). **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública.** 1.ed. Rio de Janeiro, 2000.

PORTELLA, Petrônio Fº. Ajustamento da América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.15, n.1, p.205-233, 1994.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação.** Tradução Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultural, 1996 (Os Economistas).

SERRA, José. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra. In: BELLUZZO, Luiz G. M.; COUTINHO, Luciano (org.). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise.** Campinas: Unicamp, 1998.

SUZIGAN, Wilson. **Indústria Brasileira: origem e desenvolvimento.** 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

SUZIGAN, Wilson. Estado e Industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.8, n.4, p.5-16, out./dez.1988.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da Substituição de Importações ao capitalismo financeiro.** 11.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1986.